المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع

الدكتور عدنان البكري

العَلاقات الدبلوماسيَة والقنصليَة

العلاقات
الدبلوماسية والقنصلية

الطبعة الأولى

١٤٠٦ هـ - ١٩٨٦ م

المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع

بيروت - الحمراء - شارع اميل اده - بناية سلام

هاتف : ٨٠٢٤٢٨ - ٨٠٢٤٠٧ - ٨٠٢٢٩٦

بيروت - المصيطبة - بناية طاهر هاتف : ٣٠١٠٣٠ - ٣١١٣١٠

ص . ب : ٦٣١١ / ١١٣ تلكس : 20665 LE - ٢٠٦٨٠ لبنان

العلاقات الدبلوماسيّة والقنصليّة

تأليف
الدكتور عدنان البكري
قسم العلوم السياسية
جامعة الكويت

كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع
المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع

الكتاب : العلاقات الدبلوماسية والقنصلية
المؤلف : الدكتور عدنان البكري .
الناشران : مكتبة شركة كاظمة للنشر والترجمة والتوزيع .
ص.ب (٢٧٨٦) حولي ت ٢٥٥٥٩٦٨ .
برقياً : دوراستي ـ تلكس ٤٤٠٧٨ RIFADA .
دار الشراع للنشر .
ص. ب (٣٨١٣٨) ضاحية عبد الله السالم ـ الكويت
الطبعة : الأولى .
التاريخ : كانون أول (ديسمبر) ١٩٨٥ .
الرقم : ٦٢/ ٢٢/ ١٢/ ١٩٨٥/ ٣٠٠٠ .

الاهـــداء

إلى رفـاق النضال من أجـل تأكيـد ذات
الإنسان العـربي في وطنـه
الأكبر.

وألى أرواح والدي وشقيقتي
الذين رحلوا دون أن أودعهم

مقدمة الكتاب

الكتاب الذي أضعه بين أيدي المهتمين بالشئون الدبلوماسية والقنصلية وطلابها هو في «العلاقات الدبلوماسية والقنصلية». ولم يكن اختيار عنوانه اعتباطاً، بل اختير ليعبر عن فحواه. فالعلاقات الدبلوماسية والقنصلية ـ كأي موضوع في العلاقات بين الدول ـ تشمل التعامل الفعلي للدول في وضع سياساتها الخارجية موضع التنفيذ وإدارة وتنمية العلاقات بينها عن طريق التمثيل والمفاوضات ورعاية المصالح (التطبيق)، ثم الأسس النظرية التي يقوم عليها هذا التعامل (النظرية)، وأخيراً القواعد القانونية المقنّنة والعرفية التي تنظم هذا التعامل (القانون). وهذا ما تتحرى عنه فصول الكتاب الأربعة عشر.

والكتاب بمجمله هو إضافة تكميلية ـ عمودية إلى ما سبق وأرساه الأساتذة الأفاضل من لبنات في حقل الدبلوماسية. وكل إضافة ـ مهما كانت متواضعة ـ يمكن أن تؤدي إلى شموخ البناء طالما لم تكن جانبية تتوسع أفقياً بعزلة عن مساهمات الغير.

والدبلوماسية، مثل بقية الفعاليات الاجتماعية، تتعرض للتغييرات المستمرة. هذه التغييرات قد تكون تدريجية أو مفاجئة، وقد تكون مستمرة أو انتقالية، وقد تكون جوهرية أو شكلية، صريحة أو ضمنية. كل ذلك يعتمد على حاجات العصر بصورة عامة وعلى ما ترمي إلى تحقيقه السياسة الخارجية لدولة معينة في ظروف زمنية ومكانية عاشتها. والمنجزات التكنولوجية والعلمية خلقت مشاكل جديدة تحتاج إلى حلول، والتطور الهائل في وسائل النقل والمواصلات وتزايد الشعور بمسئولية المواطنة ساعد على خلق رأي عام له تطلعات ومواقف واهتمامات تتطلب الاستجابة. والانقلاب الجذري في تشكيلة المجتمع الدولي وتوقعات شعوبه

أضافت مواضيع جديدة تستأهل الدراسة. هذه التغييرات والمتطلبات قد أخذها الكتاب بعين الاعتبار حين بحث المواضيع التي لها صلة بها، وكانت المرشد الذي ساعد المؤلف على تحديد الهدف الذي تحكم في تأليفه.

وقد أخذت بنظر الاعتبار حين الاعداد الأولى لمحتويات الكتاب حاجة طلاب العلوم السياسية والقانون والعاملين في السلكين الدبلوماسي والقنصلي إلى مرجع يؤكد على الموضوعات والمفاهيم الرئيسية للدبلوماسية، يتخذونه مرجعاً أساسياً يساعدهم على التقصي الأعمق عن المواضيع التفصيلية المتخصصة لهذا الفرع من فروع المعرفة السياسية القانونية، ويجيب على كثير من الأسئلة التي تطرحها الممارسة العملية أو يثيرها الفضول العلمي أو حتى مجرد الرغبة في الاطلاع. وكأي كتاب في موضوع تمهيدي محدد المعالم كان ولا بد من اختيار العناوين التقليدية المتعارف عليها لفصوله دون تناسي ما مرت به أو تعرضت له فحوى هذه العناوين والأصول الثابتة نسبياً للدبلوماسية من اضافة أو تشذيب أو تجديد فرضتها روح العصر وحاجاته المتقلّبة. وقد أغنتني مناقشات الأساتذة الكبار اعضاء هيئة تقنين القانون الدولي المناط بها اعداد مشروع اتفاقيتي فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ والقنصلية لعام ١٩٦٣، والأعمال التحضيرية ومحاضر جلسات مؤتمري فيينا اللذين انبثقت عنهما الاتفاقيتان، عن الخوض في متاهة ما جد على الممارسة والنظرية والقواعد الدبلوماسية والقنصلية، وأشرت إلى ذلك كلما فرضت المناسبة نفسها في الفصول السبعة الأولى والفصل الحادي عشر. وقد كان ديدني في البحث هو إيجاد الصلة العضوية بين الممارسة والنظرية الدبلوماسية وبين مصالح الدول (أو الجماعات) وظروفها الدولية ومنزلتها في القوة والنظام الدولي السائد في الزمان والمكان. وبذلك كنت قد أخضعت تفاصيل الكتاب ـ وليست أساسياته ـ للتجديد والإضافة.

والفصل الثامن من الكتاب يطرح مشكلة خضوع القانون الدولي لتقلبات السياسة الخارجية للدول متخذاً من القانون الدبلوماسي وتطبيقاته العملية مثلاً على إهمال الدول، أو حتى خرقها، للقواعد والأحكام الراسخة في التعامل الدبلوماسي كلما تأزمت العلاقات بينها. وتطويع الدول لقواعد القانون الدبلوماسي بالذات لسياستها الخارجية له دلالته المهمة. فإذا كانت الحال كما هي عليه بالنسبة لأكثر قواعد القانون الدولي احتراماً وتطبيقاً منذ القدم، وهي قواعد التعامل الدبلوماسي، فما بالك بقواعد القانون الدولي الأخرى التي لم تصل إلى ما وصلت إليه قواعد

القانون الدبلوماسي من دقة في الصياغة ورغبة في التطبيق والاحترام!

وتأكيداً للصفات المميزة للدبلوماسية بمفاهيمها وممارساتها وأحكامها التقليدية التي انعكست على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، أضفنا فصلين للكتاب (التاسع والعاشر) يعالج كل منهما موضوعاً قد يبدو لأول وهلة أنه جزء من الدبلوماسية التقليدية، وهو غير ذلك. فالموظفون الدوليون ـ مهما بلغت مراتبهم ـ هم ليسوا دبلوماسيين في مفهوم القانون والتعامل الدبلوماسي، ومقرات أعمالهم في الدول المتعددة ليست سفارات، ومع ذلك فهم والمقرات التي يعملون فيها يتمتعون بالحصانات والامتيازات ويقومون بأداء الوظائف الدبلوماسية التقليدية. فمن هو الموظف الدولي؟، وما هي طبيعة الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها؟ وما هو الفرق بينه وبين الممثل الدبلوماسي؟ يجيب الفصل التاسع على هذه الأسئلة ويسلط الضوء على ظاهرة «الموظفين الدوليين» «والإدارة الدولية» لرفع الالتباس والتداخل بين مفهومي« الموظف الدولي» و «الممثل الدبلوماسي» من جهة، «الحصانات والامتيازات الدولية» و «الحصانات والامتيازات الدبلوماسية» من جهة أخرى.

أما البعثات الخاصة ـ موضوع الفصل العاشر من الكتاب ـ فهي وأعضاؤها بلا شك أقرب إلى موضوع العلاقات الدبلوماسية التقليدية من المنظمات الدولية والعاملين فيها. ومع ذلك فهي لا تخضع في تنظيم مهماتها وحصانات وامتيازات أعضائها إلى القانون الدبلوماسي بل إلى اتفاقية البعثات الخاصة لعام ١٩٦٩. وقد فرضت وحدة وشمولية الكتاب تخصيص فصل مستقل لمعالجة هذا الجانب المهم والمتزايد من فعاليات الدول الدبلوماسية خارج نطاق التعامل الدبلوماسي المألوف، وخصوصاً بعد أن أدركت الدول المشاركة في الأمم المتحدة أهمية هذا الجانب من النشاط الدولي ورأت ضرورة إخضاعه لاتفاقية دولية موحدة تزيل الغموض وعدم اليقين عن أحكامه.

أما القسم الثاني من الكتاب (العلاقات القنصلية) فقد فرضه الاتجاه المعاصر نحو دمج العمل القنصلي بالعمل الدبلوماسي وقيام السفارات والدبلوماسيين بوظائف القنصليات والقنصليين إلى درجة الاعتراف بهذا الاتجاه، الذي لم يكن له أساس واضح في القانون القنصلي العرفي، في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. فأجازت الاتفاقية للبعثات الدبلوماسية القيام بمهام قنصلية، استجابة لرغبات معظم الدول، دون حاجة لموافقة الدولة المستقلة. وقد أكد الفصل الثاني عشر على أهم أوجه التداخل بين الوظائف القنصلية والدبلوماسية وفصل مضامينها

بالمقارنة مع ما يوازيها في العلاقات الدبلوماسية وهي وظيفتا «حماية مصالح الدولة المرسلة» و «تشجيع وتمتين علاقات الصداقة بين الدولتين» (المرسلة والمستقبلة). وكلا الوظيفتين تعتبران تقليدياً من اختصاصات العمل الدبلوماسي واستثناءً من التعامل الدولي القنصلي.

وقد وجدت من الضرورة حين بحث الحصانة القضائية للموظفين القنصليين في الفصل الثالث عشر تحديد معيار التمييز بين الأعمال التي تقع ضمن ممارسة الوظائف القنصلية والأعمال التي ليس لها علاقة بهذه الوظائف بشيء من التفصيل لتقرير ما إذا كانت من الأعمال المشمولة بالحصانة القضائية، أو التي لم تكن مشمولة بها. بالرجوع إلى أوثق المصادر وقرارات المحاكم الداخلية والأعمال التحضيرية للجنة المكلفة بإعداد مشروع اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية. وكان غرضي هو التأكيد على الفروق الجوهرية بين الحصانة القضائية التي يتمتع بها الدبلوماسيون وتلك التي يتمتع بها القنصليون.

أما الفصل الرابع عشر والأخير من الكتاب فقد خصصته للقناصل الفخريين بعد أن لمست من خلال تجربتي الطويلة في تدريس المادة ما يثيره هذا الموضوع من خلط والتباس في أذهان طلبة الدبلوماسية. فبذلت الجهد لتحديد ماهية القنصل الفخري لتميزه عن القنصل المسلكي ومدى تمتعه ودائرته بالحصانات والامتيازات بالمقارنة مع القنصل المسلكي.

وفي ختام هذه المقدمة لا يسعني إلا أن أحني رأسي احتراماً وتقديراً لذكرى استاذيّ الكبيرين العميد جارلس ليرج وألمر بلشكي اللذين علماني ما هي الدبلوماسية.

وأشكر ابنتي العزيزة بسمة على جلدها وصبرها في تصحيح مسودات الكتاب وسهرها معي لتبديد وحشة الليل.

وكل الذي أطمح إليه من تأليف الكتاب هو أن أكون قد ساهمت ولو بالنزر اليسير في خدمة وتطور الدبلوماسية العربية ـ خط الدفاع الثاني للأمة العربية.

ومن اللّه العون وهو ولي التوفيق.

عدنان حسام الدين البكري

الكويت ١٩٨٥/٢/١٧

الفهرس

الفصل الثالث: العمل الدبلوماسي

الفصل الرابع: اقامة العلاقات الدبلوماسية

الفصل الخامس: البعثة الدبلوماسية

الفصل السادس: المراتب والمراسم الدبلوماسية

الفصل السابع: الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

الفصل العاشر : البعثات الخاصة

القسم الثاني
العلاقات القنصلية

الفصل الحادي عشر : العلاقات القنصلية بصورة عامة

القسم الأول

العلاقات الدبلوماسية

الفصل الأول

مقدمات تمهيدية

أولاً - تطور الدبلوماسية :

الدبلوماسية بمعنى المفاوضات لأيجاد الحلول للمشاكل المعلقة بين جماعتين من البشر عن طريق الاتفاق ليس لها «أب» أو «مؤسس» كما نقول «هبوقراط أبو الطب» و «ابن خلدون مؤسس علم الاجتماع» مثلاً. فهي قديمة بمعناها وممارساتها (وليس في تسميتها) قدم الإنسان نفسه. ومع ذلك فإننا سنحاول في الفصل التالي القاء بعض الضوء على هذه الظاهرة وسبر غور جذورها التاريخية الممتدة إلى أقدم العصور.

(١) العصور القديمة :

يمكن ارجاع أصل الدبلوماسية إلى العصور السحيقة في القدم، وربما إلى الجماعات البدائية التي وجدت نفسها بحكم ظروفها الاقتصادية والاجتماعية مضطرة إلى الاتصال بينها لإيجاد حل سلمي للمشاكل المعلقة التي أوجدتها البيئة البدائية التي عاشتها. فتوزيع مناطق الصيد دفعاً لعدم تخطيها من قبل أفراد كل جماعة متجاورة مثلاً ما كان ليتم دون تفاوض ممثلي تلك الجماعات. ويمكن كذلك تصور رغبة الجماعات البدائية قبل التاريخ في التفاوض مع بعضها لإيقاف القتال لإسعاف الجرحى ودفن الموتى وتبادل الأسرى . وكان لا بد للمفاوضين من أن يتحلوا ببعض الصفات الكفيلة بإنجاح المفاوضات وصولاً إلى الحلول التي تخدم المصالح المشتركة للأطراف المعنية. لقد أدرك القوم بسليقتهم الفطرية جدوى تحقيق

المصلحة المشتركة باللجوء إلى الطرق السلمية عن طريق المفاوضات وعقد الاتفاقيات أو قبول أحد الخيارين الآخرين: التسليم للخصم أو محاربته طوعاً أو كرهاً. وحينما اختاروا طريق المفاوضات أو المباحثات وجدوا أن عليهم اختيار الاكفاء ممن تتوفر فيهم صفات المفاوض أو «الدبلوماسي» الناجح كما نفهمها اليوم. وأدركوا كذلك بأن من المستحيل التوصل إلى النتيجة المرتقبة من أية مباحثات دون ضمان عدم الاعتداء على الرسل الموفدين أي حصانتهم الشخصية والمادية. فقتلهم أو (أكلهم) قبل أن تسنح لهم الفرصة في تبليغ ما أوكلوا به كان سبباً أكيداً لدحر الغرض من اللجوء إلى التفاوض، وسلب متاعهم أو لباسهم أو سلاحهم كان مبرراً قوياً لإثارة غضب الجماعة التي يمثلونها. وكانت ضيافتهم وحسن استقبالهم من مستلزمات الجو «الودي» الذي يجب أن يتوفر في أية مفاوضات ناجحة. لهذه الأسباب لم يعاملوا حينما كانوا يوفدون للاتفاق على شروط الصلح أو الهدنة أو تبادل الأسرى وفديتهم كما لو كانوا جنوداً محاربين يحل قتلهم وسبيهم وعبوديتهم. وبعبارة أخرى كانت «مقتضيات الوظيفة» و«الغرض من البعثة» هي المبرر للمعاملة الخاصة التي تمتع بها «المفاوض» البدائي. ثم اقترنت هذه الحصانات والأشخاص الذين يتمتعون بها بالتدريج بالعقيدة الدينية وأصبح لها صفة القدسية[1]. فبعد أن كان أساسها «وظيفياً» تفرضه «الضرورة العمليّة» أصبح «دينياً» تأمر به «الآلهة».

وقد عرفت الحضارات القديمة في الهند والصين ووادي النيل وبين النهرين كما تدل الوثائق التاريخية إرسال المبعوثين واستقبالهم لإعداد الترتيبات والتمهيد لإيجاد الحلول للمشاكل المألوفة في ذلك الوقت عن طريق المفاوضات والاتفاقيات. غير أن العلاقات بين تلك الوحدات السياسية لم تكن دائمة، وكان أكثر المناسبات شيوعاً للاتصال بينها هي الحروب وما تجر إليه من مفاوضات تمهيداً لعقد معاهدات الصلح والسلام وتبادل الأسرى وفديتهم. ومن المألوف كذلك عقد معاهدات التحالف العسكري ضد العدو المشترك ومعاهدات عدم الاعتداء. يضاف إلى ذلك الاتفاق على ضمان أمن القوافل التجارية ومسالكها ودروبها وتنظيم جباية الضرائب المفروضة عليها. كل ذلك كان يجري في احتفالات ومراسم فخمة يكرم فيها المبعوثون وتتبادل فيها الهدايا.

---

(١) Herald Nicolson, **Diplomacy**, 3 rd. ed. (Oxford University Press, London and New York, 1969) p. 6.

(٢) عصر اليونان:

تحكي الأسطورة اليونانية أنه في اليوم الذي ولد فيه الإله هرمس غادر مضجعه وسرق قطيعاً من الماشية تعود لأخيه أبولو وقفل راجعاً بخفة وخفية إلى مهده دون أن يشعر به أحد لينام ملء جفونه بقية ساعات اليوم. فأعجب به كبير الآلهة زيوس وبما أنجزه. فائتمنه للقيام بمهام متعددة منها حماية المنادين «Heralds» الذين كانوا يقومون بمهام الرسل أو «الدبلوماسيين». ومنذ ذلك التاريخ أصبح هرمس إلهاً راعياً للدبلوماسيين مما كان له الأثر السيء على سمعة الخدمة الدبلوماسية. لأن هرمس كان في الوقت نفسه حامياً للمسافرين والتجار واللصوص وقطاع الطرق، ولأن الاغريق كانوا يعتبرونه رمزاً للسحر وحيل المكر. وعلى الرغم من حب الناس له إلا أنه لم يكن موضع تقديرهم وثقتهم[٢].

هذه الأسطورة ان عبرت عن شيء فإنما نعبر عن بدائية الدبلوماسية في أيام الاغريق الأولى. فقد أنيطت مهمة تمثيل دولة المدينة «City State» بالمنادين أو «الهرالد» بالإضافة إلى مسئوليتهم عن ادارة القصر الملكي والمحافظة على النظام في الاجتماعات. ولم يكونوا على درجة عالية من الثقافة وكان منصبهم وراثياً. وكل المؤهلات التي كان من المفروض أن تتوفر فيهم هي الذاكرة القوية والصوت الجهوري. وقد اعترف لهم بالمزايا وبعض الحصانات الدبلوماسية لارتباط لقبهم برعاية الإله هرمس.

وعلى مر السنين تطورت المهمات التي أنيطت بالمنادين وتطورت معها المستلزمات البسيطة الكفيلة بإنجازها. ومع حلول القرن السادس قبل الميلاد وجدت المدن الاغريقية نفسها مضطرة إلى إيجاد أسس جديدة لاختيار السفراء لمواجهة تعقد المصالح التجارية والسياسية بين المدن وحمايتها أو تطويرها عن طريق اجراء المفاوضات وعقد المعاهدات بعضها مع بعض. فلم تعد وظيفة المنادي الذي أنيطت به مهمة المفاوضات وراثية، وإنما اختير السفراء من أبلغ الخطباء «Orators» وأبرع المحامين «Advocates». وفي ظل النظام الجديد كانت مهمة الممثل الدبلوماسي لإحدى المدن التصدي لغريمه ممثل المدينة الأخرى بالمناقشة العلنية أمام المجلس الشعبي للمدينة المبعوث إليها. وبدلاً من أن يكون مجرد رسول كان

---

(٢) المرجع نفسه ص ٧.

عليه أن يكون محامياً متمرساً في ادارة المفاوضات بالمناقشة المفتوحة.

إن ما قدمه اليونان لعلم الدبلوماسية يكمن في الدرجة الأولى في تأسيسهم للتقاليد والأفكار الدبلوماسية ولنظام الاتصال الدبلوماسي المستمر الذي تطور فيما بعد إلى علاقات دبلوماسية دائمة، وكذلك الحصانات الدبلوماسية. وعدا ذلك لم ينجح النظام الدبلوماسي الذي أوجده الاغريق في أداء مهمته. فقد كانت بعثاتهم الدبلوماسية تتكون من عدد من السفراء متساوين في المرتبة، كل منهم يمثل اتجاهاً سياسياً لمدينته، وكل يحاول الإيقاع بالآخر والحط من قدره بالترصد لكل ما يتفوه به لإيجاد هفوة كلامية في خطابه يتخذها حجة للتشهير به عند الرجوع إلى الوطن، واتهامه بعدم الكفاءة والفساد وحتى الخيانة. ولقد أدت هذه الحالة إلى إحجام السفراء عن قول ما يجب أن يقال خوفاً من العواقب، وظهور فن المراوغة في الكلام والأطناب فيه إلى درجة قول كل شيء دون أن يعني أي شيء، وتجنب التطرق لموضوع القضية المطروحة كي لا يؤاخذ المتكلم بقوله أو تلتزم به دولته. وهكذا كان التاريخ الدبلوماسي للاغريق حافلاً بأمثلة الخطب الرنانة البليغة التي لو تمعن انسان اليوم في كل كلمة من كلماتها لوجدها خاوية المعنى والمحتوى[٣]

ومع ذلك فإن الوضع الجغرافي والانثروبولوجي الخاص بدول المدن اليونانية من حيث تقاربها في بحر إيجة وانتماء سكانها لحضارة مشتركة قد فرض عليها ضرورة إيجاد أساليب وطرق سلميّة لتحقيق التحالف وحماية المتاجرة وأدامة السلم وحل المشاكل وتسوية المنازعات الناجمة عن تعاملها المستمر وعلاقاتها المعقدة نسبيّاً نظراً لسهولة الاتصال، واستمرار الاحتكاك، والمنافسة الدائمة على السيطرة والتغلب. فأدى ذلك إلى تمكنهم من ارساء أساليب المفاوضات وحل المنازعات إلى درجة اعطاء معاني ثابتة لبعض الألفاظ مثل «التسوية» و «المصالحة» و «الموافقة» وغيرها[٤].

(٣) عصر الرومان :

أما الرومان فقد ساهموا في تطوير النظرية الدبلوماسية أكثر من مساهمتهم في ممارستها. لقد كانوا محاربين غزاة امتدت امبراطوريتهم إلى جميع انحاء المعمورة

---

(٣) C. Roetter, **The Diplomatic Art** (Sigwick, London, 1965), P. 11.

(٤) هيرالد نيكلسون، **الدبلوماسية عبر العصور**، (مكتبة النهضة، بغداد، ودار الكاتب العربي ـ بيروت ـ بلا تاريخ) ص ٣٨.

المعروفة آنذاك. ولا عجب أن يؤدي تفوقهم العسكري إلى فرض ارادتهم على الشعوب والقبائل المهزومة وانعكاس ذلك على نظرتهم للمعاهدات وأساليب عقدها ثم الإصرار على احترامها. فلم تكن المعاهدات عند الرومان تعبيراً عن الارادة الحرة والمصلحة المتبادلة للطرفين المتعاقدين بقدر ما هي فرض لإرادة المنتصر على المغلوب ووثيقة للاعتراف بمصالحه والتقيد بها لخدمتها. لقد طور الرومان مفهوم احترام العقود الدولية ولم يخرقوها لأنهم لم يجدوا في خرقها ما يخدم مصالحهم التي ما وجدت تلك المعاهدات إلا لخدمتها أصلاً، ولأن اصرارهم على احترامها من قبل الأطراف الأخرى كان ضماناً لخدمة تلك المصالح. في ظل هذه النظرة إلى الأقوام الأخرى واعتبار روما سيدة العالم لم يكلف الرومان أنفسهم مشقة التفاوض. وبدلاً من الدخول في مفاوضات تفصيلية للوصول إلى التسوية أو الحلول الوسط «Compromise» التي ترضي الطرفين، لم يكن أمام السفراء الأجانب سوى خيار واحد: الرفض أو القبول لمشروع المعاهدات التي تم اعدادها مسبقاً ولم يبق إلا التوقيع عليها دون مناقشة، وإلا فإن اثارة المناقشات كان يؤدي إلى اعطاء السفير لأجنبي مهلة محددة من الوقت لتوقيع المعاهدة، فإن لم يفعل كان يجرد من كل امتيازاته الدبلوماسية وتلصق به تهمة الجاسوسية ويساق مخفوراً إلى حدود بلاده كسجين. وكثيراً ما اقترن استقبال البعثات الدبلوماسية الأجنبية الوافدة إلى روما بالمهانة والتحقير والاستهزاء كلما شعر الرومان بقوتهم وتفوقهم وضعف الخصم الذي تمثله تلك البعثات. وقد أدرك الرومان خطورة فرض هذا النوع من المعاهدات، وكانوا واعين لاحتمال خرقها وعدم التقيد بأحكامها ممن لم يكن يملك الخيار في عقدها ان سنحت له الفرصة. فكانوا يحتاطون لهذا الاحتمال بالإصرار على طلب الرهائن والاحتفاظ بهم كضمان لحسن الأداء.

إن اصرار الرومان على قدسية المعاهدات، وتطويرهم لمفهوم القانون الطبيعي «Jus naturale» الذي تسري أحكامه على البشر كافة، وتطبيقهم لقانون الشعوب «Jus Gentium» الذي يحكم العلاقات بين الرومان والأجانب، وفشلهم في الممارسة الدبلوماسية، يجرنا إلى القول بأنهم قد أسهموا في تطوير الدبلوماسية ضمن اطار القانون الدولي النظري وليس في نطاق التفاوض والممارسات الدبلوماسية(٥).

---

(٥) المرجع المشار إليه ص ٩ . . . . Nicolson, **Diplomacy**

ومع ذلك فقد طور الرومان نوعاً من البروتوكول الذي ينظم استقبال السفراء ويحدد اقامتهم في روما. وكانت التقاليد القديمة والقانون الروماني الخاص هي مصدر الحصانات الدبلوماسية. ولم تكن تلك الحصانات وقفاً على السفراء وحدهم بل كان يتمتع بها أفراد حاشيتهم والموظفون الذين يعملون في خدمتهم. ومن المظاهر العملية لتلك الحصانات هي استثناء اعضاء البعثة الدبلوماسية من الاختصاص الجنائي المحلي وإرسالهم مخفورين إلى بلادهم لمحاكمتهم هناك عن الجرائم التي يعاقب عليها القانون الروماني. إلا أن هذه الحصانات لما تكن قد امتدت إلى البريد الدبلوماسي، فكانت المراسلات الدبلوماسية عرضة للتفتيش والرقابة. وكذلك لم تشمل الحصانة الدبلوماسية خدم الدبلوماسيين ولا محلات اقامتهم، وربما كان ذلك بسبب اقامتهم ضيوفاً على الحكومة. وكانت الجهة الرسمية المسئولة عن شئون البروتوكول والمراسم بالإضافة إلى حفظ الوثائق والمعاهدات هي ما تسمى كلية «فيتيال». وبصفتها تلك كانت تحال إليها القضايا المتنازع عليها التي تمس حقوق البعثات الدبلوماسية وامتيازاتها(٦).

(٤) العصر البيزنطي:

إذا كانت قوة الرومان سبباً لعدم اهتمامهم بالدبلوماسية، فإن ضعف البيزنطيين كان دافعاً للاعتماد عليها للحفاظ على كيانهم واستمرار ملكهم. لقد وجدوا في الدبلوماسية البديل عن النقص في السلاح، فاستغلوها لمواجهة أخطار الشعوب البربرية المتعطشة للدماء المحيطة بأقاليمهم والمتوثبة دائماً لغزو أراضيهم. فالتجأوا إلى اضعاف أعدائهم الحقيقيين والمحتملين بإثارة بعضهم ضد بعضهم الآخر والحيلولة دون وحدتهم. وقد تطلب تحقيق ذلك بلا شك قدرة عالية من اللباقة والدهاء وتقديم الحجج لإقناع كل طرف بأن مصلحته تكمن بمعاداة الطرف الآخر، وأن مهادنته أو صداقته للأمبراطور البيزنطي ستعود عليه بالمنافع وتقيه شر الآخرين الذين يتربصون للإيقاع به. إن تحقيق النتائج المرجوة من هذا الأسلوب في التعامل كان يتطلب رجالاً متمرسين في فن المفاوضات، وكان يتطلب كذلك جهازاً دقيقاً لجمع المعلومات ومعرفة ما يجول بخاطر الأعداء وتقصي أخبار اتصالاتهم وتقاربهم واحتمالات تحالفهم لتفادي الخطر قبل وقوعه. وتحقيقاً لذلك أرسل الأباطرة

---

(٦) نيكلسون، الدبلوماسية عبر العصور، المرجع المشار إليه، ص ٢٩.

البيزنطيون مبعوثين أو قل سفراء يمكثون فترة من الزمن في عواصم الأعداء ويرسلون تقاريرهم بصورة منتظمة إلى قسم مختص بالشئون الخارجية في القسطنطينية عاصمة البيزنطيين. وفي هذا القسم كانت تفحص التقارير وتغربل، وعلى ضوئها ترسم السياسة ثم ترسل التعليمات إلى السفراء ليتخذوها مرشداً لهم في تعاملهم. وبهذه الأساليب استطاع الامبراطور جستنيان أن يمد نفوذ الامبراطورية البيزنطية إلى السودان وقسم من الجزيرة العربية وبلاد الأحباش ويوقف زحف قبائل البحر الأسود وبحر قزوين على امبراطوريته. وقد اتبعت مثل هذه الأساليب في مرحلة لاحقة في التاريخ البيزنطي عندما جاء الخطر من البلغار والمجر والروس[٧]. نستنتج من ذلك:

أولاً: بداية عهد السفارة الدائمة حيث لازم السفير البيزنطي عمله في البلاط المعين له مدة من الزمن كانت أطول من المألوف.

ثانياً: لم تعد الصفات التي كان يتحلى بها المنادون والخطباء والمحامون كالصوت الجهوري والبلاغة في الكلام والأطناب فيه من متطلبات السفير الناجح وحلت محلها مؤهلات تتناسب مع الدور الجديد للسفراء وأهمها قوة الملاحظة الصائبة على الأمور والتفسير الصحيح للأحداث وإعداد التقارير الدقيقة، والشخصية المحببة للسفير.

ثالثاً: بداية ظهور الدبلوماسي المحترف بعد أن كانت الوظيفة عرضية أو وراثية.

واقترن التعامل الدبلوماسي للبيزنطيين بكثير من المراسم والطقوس التي استمر بعضها إلى وقت طويل. وكانت تتمركز حول محورين رئيسيين أحدهما عدم الثقة بالسفراء والتشكك في نواياهم واعتبارهم جواسيس لبلدهم. والآخر، محاولة التأثير في نفوسهم كي يشعروا بهيبة الامبراطور وسطوته وعلو قدره وسمو مقامه. فكانت تخصص لهم منذ وصولهم وحدات سكنية تعج بالبذخ وتتوفر فيها كل أسباب الراحة والمتعة. ولكنهم سرعان ما يجدون أنفسهم محاطين بحراسة مشددة تحصي عليهم حركاتهم وسكناتهم. وكلما حاولوا مغادرة سجنهم الأنيق تصدى لهم حرس الشرف وقطع الطريق عليهم. وكلما أراد أحد غير مكلف بمهمة رسمية زيارتهم رده الحرس عنهم. ولإظهار سطوة الامبراطورية ومنعتها جرت العادة على إقامة الاستعراضات العسكرية أمام السفراء. ولقلة عدد أفراد الجيش ذوي المظهر اللائق والتجهيز

---

(٧) المرجع المشار ليه، ص ١٠ .... Nicolson, Diplomacy

الملائم كانوا يلتجئوون إلى الحيلة لتحقيق الغرض من الاستعراض. فحين تغيب الفصائل المتقدمة عن أنظار المشاهدين تدخل باباً سرياً وتغير أزيائها وأسلحتها ثم تدور لتعود مرة أخرى للظهور مما يوهم السفراء بكثرة عدد الجيش المستعرض وكمال عدته. ولزيادة التأثير في نفوس السفراء كان الامبراطور يحاط بجو يكتنفه الغموض والألغاز عندما يحين الوقت ليحظى السفير بالمثول بين يدي جلالته لتقديم نفسه والمرافقين له وتسليم الرسائل التي يحملها ـ أو ما نصفه اليوم بتقديم أوراق الاعتماد. ففي اللحظة التي يخر فيها السفير وصحبه ساجدين وعيونهم مسمرة في الأرض يرتفع عرش الامبراطور في الهواء بواسطة عتلات وبكرات يديرها العبيد، وعند نهوضهم يتراءى لهم وكأن العرش قد ارتفع بقوة سحرية. وفي نفس اللحظة تبتدىء الأسود المنحوتة على مساند العرش بالزئير وتنفث من أفواهها دخاناً ولهباً، تلك هي مؤثرات العصر النفسية التي ساعدت الامبراطورية البيزنطية على البقاء لمدة تزيد على الأحد عشر قرناً(٨).

(٥) دويلات المدن الايطالية:

مرت الدبلوماسية بعد ذلك بعملية تطور بطيء إلى أن أخذتها البندقية ـ إحدى أقوى وأغنى الدويلات الايطالية ـ عن البيزنطيين. ومن البندقية انتقل الفن الدبلوماسي إلى بقية دويلات المدن الايطالية ثم إلى فرنسا واسبانيا وانكلترا وبقية العالم الأوروبي. ولعل أهم تحول يمكن اعتباره نقطة انطلاق إلى الدبلوماسية الحديثة هو تعيين السفراء الدائمين المحترفين من قبل الدويلات الايطالية في القرن الخامس عشر والاعتراف بالدبلوماسية المنظمة كعنصر هام ورئيسي من عناصر ادارة شئون الدولة. وقد أنشأ حكام البندقية جهازاً دبلوماسياً تميز بحسن التنظيم والدقة في جمع المعلومات وحفظ الوثائق الدبلوماسية وتصنيفها وكذلك التعليمات الصادرة إلى السفراء والتقارير والرسائل التي يبعث بها السفراء إلى حكومتهم. وبدأت حكومة البندقية بوضع اللوائح والضوابط التي تحكم عملية تعيين السفراء ومراقبة تصرفاتهم ومدة خدمتهم في البلاد الأجنبية. وقد كان تعيين السفير الزامياً، مع فرض العقوبة على المواطن الذي يستنكف عن قبول السفارة.

وكان الحدث الذي أضاف دماء جديدة ومتدفقة إلى دبلوماسية البندقية هو قيام الدولة العثمانية. فقد كان للبندقية علاقات ومصالح قوية مع شرق البحر المتوسط، وبعد سقوط القسطنطينية بيد العثمانيين عام ١٤٥٣ م تعرضت تلك المصالح للخطر

(٨) المرجع المشار إليه ص ١٤ .... Roeter,

فوجدت البندقية نفسها مضطرة إلى توسيع علاقاتها وضمان مصالحها بـالتوجـه إلى أوروبا فانتقلت الدبلوماسية وأصبحت أوروبية. وحين فشلت مساعي حكام البندقية في قيادة تحالف الدول المسيحية ضد القوى الجـديدة غيـر المسيحية التجـأوا إلى استخدام الأساليب الدبلوماسية مع القسطنطينية بنجاح كبير. وبدأت البندقية تنافس جنوه على تأسيس العلاقات التجارية مع السلطان العثماني في الوقت الذي استقبل الفاتيكان أول سفير للدولة العثمانية عـام ١٥٠٠. وبحلول القرن السـادس عشر تم تبادل البعثات الدبلوماسية والسفراء على أسـاس دائم في عواصم الـدول الأوروبية الكبرى مثل فرنسا وانكلترا واسبانيا. ولأسباب تتعلق بالمظاهر والأمن حذت الدول الأقل قوة حذو الدول الكبرى. وهكذا بات في كل عاصمة تقريباً بعثات دبلوماسيـة دائمة.

أما بقية الدويلات الايطالية، مثل فلورنسة وجنوه ونابـولي فقد كـانت ضعيفة تفتقر إلى الجيوش القوية لحمايتها. وكان بعضها منشقـاً على بعض وتعتمد في أمور دفاعها على المرتزقة، وكان حكامها الطغاة ينقصهم الوعي السياسي الـلازم لإدراك أهمية السياسات البعيدة المدى وسياسة كسب ثقة الخصوم بالطرق العقلانيـة ومنها الدبلوماسية، وبدلاً من ذلك كانوا يديـرون المفاوضـات في جو من الإثـارة والتهور والتهديد. وقد عبرت كتابات ميكافيللي أحسن تعبير عن ذلك الحال المزري حيث أمده تمزق ايطاليا بدافع قـوي للدعوة إلى تحقيق الـوحدة الايـطالية كعـلاج لدائهـا المستعصي ـ داء الانشقاق والتمزق ـ ولصد محاولات الأجنبي للسيطرة على ايطاليا. وقد وجد في منعة وقوة البندقية وصلابة ارادة حاكمها بورجيا ضالته المنشودة لتخليص ايطاليا من أطماع الفرنسيين والأسبان والألمان، فنادى بأن سلامة الدولة ومصلحتهـا يجب أن تـوضعا فـوق جميع الاعتبـارت الخلقية، لا لعـدم ايمانـه بالأخـلاق، بل لاعتقاده بأن تحقيق الوحدة وصد الطامعين عن بلاده هو ذروة الأداء الخلقي. ومـع ذلك ومنذ ذلك الوقت اقترنت الدبلوماسية بالميكافيلية وبكتاب «الأميـر» الذي بشـر بمبدأ الغاية تبرر الواسطة فأعطاها سمعتها السيئـة في أوروبا خـلال القرون الثـلاثة اللاحقة.

وبصورة عامة كان الطابع السائد على الدبلوماسية الايطالية في القرن السادس عشر هو المخاتلة والخداع والرياء والمراوغة وعدم الثقة والدس. فكان مباحاً للسفير الايطالي مثلاً تدبير المؤامرات السياسية في البلد المبعوث إليه. وكان سفراء البندقية يشتركون في الاغتيالات السياسية للتخلص من خصومهم. ولم يكن توزيع الرشوات على ذوي النفوذ في البلاد الأجنبية في القرن السادس عشر والسـابع عشـر والثامن

عشر من الأمور غير المألوفة خصوصاً وان تقبل الهدايا من الدول الأجنبية لم يكن ليضفي صفة العار أو الخيانة على المنتفع منها . ومن المؤسف حقاً أن تنتقل تلك الأساليب المعيبة التي مارستها الدويلات الايطالية الى الفن الدبلوماسي الحديث في أوروبا . إن الانطباع السيء الذي تركته التجربة الايطالية على الممارسة الدبلوماسية قد حدا بكثير من الدول إلى اتخاذ الحيطة والحذر من مكائد الدبلوماسيين ، بضمن ذلك حكومة البندقية نفسها . فقد صدر قانون يحرم على مواطني البندقية الاتصال بالدبلوماسيين الأجانب ، ومن خالف ذلك كانت عقوبته الموت . أما في روسيا في القرن السابع عشر فإن حدث وزاد فضول السفير الأجنبي وحب استطلاعه على الحَد اللازم فكان مصيره السجن . وقد هدد أوليفر كرومل خلال حكمه الجمهوري القصير في انجلترا بطرد أي عضو من اعضاء مجلس العموم أن وجد متلبساً بالحديث مع سفير أجنبي(٩) .

ثانياً ـ الدبلوماسية عند العرب والإسلام :

عرفت الجاهلية كلمة «سفارة» واستعملت في تمثيل القبيلة لدى القبائل الأخرى للتفاوض والوصول إلى اتفاق لحل المشاكل المعلقة والمنازعات وعقد الصلح بعد الحرب وحتى القيام بمهمة التفاخر أمام القبائل الأخرى في الأسواق الأدبية. وكانت السفارة معقودة لبني عدي من بطون قريش. وقد فرض موقع العرب الجغرافي على الطرق الرئيسية للقوافل وتعاطيهم التجارة ـ رحلة الشتاء والصيف ـ ضرورة عقد المعاهدات التجارية مع الأقوام الأخرى العربية وغير العربية التي كان موطنها على حافة شبه الجزيرة في الشام واليمن مثلاً.

وبمجيء الإسلام توحد العرب في دولة عربية أسلامية أصبحت لها مكانتها ونفوذها في العالم المعروف آنذاك. وامتدت رقعتها، فزاد احتكاكها بالأقوام والدول القائمة آنذك مثل الفرس والروم. فكان لا بد من الاهتمام بالوسائل الكفيلة بالاتصال والمفاوضات وعقد المعاهدات لإدارة وتنفيذ السياسة الخارجية للدولة الجديدة عن طريق ما يعرف اليوم بالدبلوماسية.

فإذا كانت الدبلوماسية أيام الجاهلية قد ركزت على تنظيم التجارة وحل

---

(٩) المرجع نفسه ص ١٥

المشاكل القبلية البدائية، فإن قيام الدولة الإسلامية قد خلق اهتمامات جديدة سياسيةواجتماعية ودينية. ففي فجر الإسلام - أي في عصر الرسول ﷺ والخلفاء الراشدين -كانت الأولوية لنشر الدين الجديد كما أمر بذلك الله سبحانه وتعالى، تارة بالدعوة السلمية وأخرى بالحرب. وفي كلا الحالتين كانت الدعوة بحاجة إلى داعين ورسل، ففي الحرب احتاج الرسول ﷺ إلى مفاوضين لعقد اتفاقيات الصلح أو الهدنة وتبادل الأسرى وفدائهم. وفي السلم أرسل محمد ﷺ رسلاً إلى النجاشي ملك الحبشة والمقوقس ملك مصر وكسرى ملك الفرس وهرقل امبراطورالروم يدعوهم لاعتناق الإسلام. وقد سار الخلفاء الراشدون على خطاه بعد موته ﷺ ولكن بصورة أوسع. فزادت الحاجة للاتصال عن طريق الرسل والمبعوثين لعقد المعاهدات وتسوية الخلافات وحل المنازعات باتساع رقعة الدولة وخصوصاً على عهد الخليفة عمر بن الخطاب رضي الله عنه حيث اقتربت حدود الدولة من آسيا الصغرى وجاورت بذلك دولة الروم.

وبانتقال الحكم إلى الدولة الأموية في الشام بدت المعالم الزمنية للدولة بالوضوح أكثر فأكثر فانعكس ذلك عى علاقات الأمويين بالدول الأجنبية كماً ونوعاً. لقد اقتربت عاصمة الدولة الإسلامية دمشق من مناوئتها القسطنطينية وأخذت العلاقات بين الدولتين شكلاً جديداً قام على المساواة واعتراف كل منهما بمنزلة الأخرى والمنافسة على النفوذ والسلطان. وتربص كل منهما بغريمه بعد أن كانت الغلبة للروم وحدهم. فكانت الدبلوماسية هي البديل الوحيد للحرب، وحلت محل القسر والإكراه الذي مارسه الروم على معظم شبه الجزيرة العربية أيام انفرادهم بالقوة. فتبادلت الدولتان السفراء بينهما كلما دعت الحاجة. ومن أمثلة ادراك المسئولين للدور الذي يمكن أن تلعبه السفارة في تهدئة الأمور ووضع حد للخلافات قبل أن يستفحل شرها الوفد الذي أرسله الخليفة الأموي عبد الملك بن مروان برئاسة عامر بن شراحبيل الشعبي إلى القسطنطينية لشرح السياسة المالية الجديدة التي تبنتها الحكومة الأموية بإصدار دينار إسلامي ليحل محل الدينار البيزنطي لتهدئة خاطر الامبراطور وتخفيف حدة التوتر الذي تركته هذه السياسة على العلاقات بين الدولتين. وأهمية الحدث تكمن في إشارته لتوسيع مهام السفارة التقليدية وإدراك أهمية الجانب الدنيوي من الدولة الإسلامية والتعامل على هذا الأساس مع الوحدات السياسية الأخرى.

وبعد أن انتقلت الخلافة من دمشق إلى بغداد بقيام الدولة العباسية زادت أعباء

الملك وتعقدت وتشابكت المصالح وتضاعفت حاجات الناس وكثر احتكاكهم بالعالم الخارجي، فكانت الدبلوماسية عوناً لخدمة المصالح الجديدة ورعايتها وأداة فعالة لحمايتها وتطويرها. ففي الوقت الذي استولى فيه العباسيون على الخلافة من الأمويين في دمشق ونقلوا عرشها إلى بغداد قامت دولة الأمويين في الأندلس عام ٧٥١ وفي الوقت نفسه تقريباً ظهرت قوة جديدة في أوروبا هي دولة الفرنجة. فكان على العباسيين أن يواجهوا وضعاً دولياً لم يكن مألوفاً لأسلافهم من قبل فالتجأوا إلى الأحلاف لتحقيق التوازن الدولي. فهم لا يريدون دولة عربية إسلامية في الأندلس تنافسهم الزعامة والحكم ولا يعترفون بشرعيتها أصلاً. والفرنجة ينافسون البيزنطيين على زعامة العالم المسيحي ويسعون لمد ذراعهم لحماية الأماكن المقدسة في فلسطين، ويخشون سطوة الأندلس وقوتها وتهديدها العالم الأوروبي المسيحي. والروم لم يكفوا عن الإغارة على حدود الامبراطورية العربية في الشرق وتهديد أمنها خصوصاً بعد أن بعدت عاصمتها عن الحدود إلى بغداد. في هذه البيئة السياسية الخصبة ترعرعت الدبلوماسية الإسلامية في ظل العباسيين لتواجه تحديات العصر وتتعامل معها. فتجسدت شخصية الدبلوماسي العربي وأخذت الدبلوماسية أبعاداً جديدة أكثر وضوحاً وتأثيراً على الأحداث واقترنت بشروط ومراسم وفلسفة أخلاقية تعكس تعاليم الإسلام كنظام متكامل ينظم المعاملات كتنظيمه للعبادات. وسنحاول فيما يلي إبراز معالم تقاليد الدبلوماسية العربية الإسلامية كما تطورت حتى أيام العباسيين.

أولاً: كان السفير شخصية مميزة يختاره الخليفة بنفسه من ذوي الجسامة والوسامة ونفاذ الرأي وحصانة العقل والجرأة والحلم والقدرة على كظم الغيظ والثقافة والأصل النبيل[١٠] وقد رأينا بأن الرومان كانوا يجبرون الناس على قبول منصب السفارة لتدنيه ولعدم رعاية الدولة لسفيرها وحتى امداده بما يقيه شر العوز والفاقة. ولم يتغير الحال كثيراً في أوروبا حتى القرن الخامس عشر. فقد أرسل لويس الحادي عشر ملك فرنسا حلاقه كسفير توفيراً للنفقات.

ثانياً: لقد انعكست النظافة كجزء من الإيمان على السفراء العرب حيث كانوا يظهرون بأبهى حلة وأجمل منظر ترتاح العيون لرؤيتهم فيجذبون إليهم المستمعين ويرتاحون لمجالستهم والإصغاء إليهم فتنفذ الرسالة إلى نفوسهم. وعلى

---

(١٠) سموحي فوق العادة، **الدبلوماسية الحديثة** (دار اليقظة العربية ـ بيروت ١٩٧٣) ص ص ٢٣ ـ ٢٤.

العكس من ذلك فقد كان السفراء الغربيون يثيرون اشمئزاز الملوك وقرفهم من رائحتهم الكريهة ومظهرهم المؤذي للعيون حتى إن الملك هنري السابع أمر رجال البلاط بعدم السماح للسفراء بمقابلته إلا بعد استحمامهم وتغيير ملابسهم بعد أن رأى القمل يدبي على ملابسهم(١١). ويحدثنا التاريخ عن الأوامر التي أصدرها السلطان صلاح الدين الأيوبي باغتسال سفراء الفرنجة وأمرائهم قبل مقابلته في خيمته. وقد عرفوا الصابون «Soap» باحتكاكهم بالعرب في الحروب الصليبية وأخذوه معهم.

ثالثاً: إكرام الضيف والحفاوة به وائتمانه على ماله ونفسه من خصال العرب القديمة. وانعكاسها على المراسم الدبلوماسية عند العباسيين وغيرهم لم يكن من باب التقليد المصطنع بل تأكيداً لقيم راسخة أصبحت جزءاً من التقاليد الدبلوماسية العربية الإسلامية. فقد أحيط استقبال السفراء بمراسم وطقوس متطورة من اللحظة التي تطأ فيها أقدامهم اقليم الدولة على مشارف الحدود. وقد أولى الخلفاء العباسيون أنفسهم هذه المراسم اهتمامهم الخاص فكانوا يكلفون أحد قواد الجيش أو القضاة نيابة عنهم باستقبال الرسل. وقد جرت العادة على اقامة مظاهر الزينة وإحاطة موكب السفراء بالبذخ والأبهة، يصاحب ذلك تجمهر الناس في طريق الموكب للاشتراك في الترحيب. وتخصص للرسل دار للضيافة كانت تسمى دار «صاعد» يحلون بها طوال مكوثهم وتتوفر فيها كل أسباب الراحة ورغد العيش(١٢). وبعد فترة من الاستجمام يزورهم الوزير المختص لإطلاعهم على مراسم المثول بين يدي الخليفة وتحديد موعد لمقابلته ـ أي ما يسمى اليوم تقديم أوراق الاعتماد(١٣).

ومن الممتع أن نجد بعض الإشارات إلى الزي الرسمي الذي كان يرتديه السفراء العرب حين مقابلتهم رؤساء الدول الأجنبية. فقد ظهر نصر بن الأزهر الذي أرسله الخليفة العباسي المتوكل إلى القسطنطينية عام ٨٦١ بالزي الرسمي العباسي الأسود متمنطقاً سيفاً وخنجراً. وهناك تشابه بين الزي الذي يرتديه سفراء العصر مثل

---

(١١) المرجع المشار إليه ص ١٨ .... Roeter, The Diplomatic Art

(١٢) فوق العادة، المرجع المشار إليه، ص ١٨.

(١٣) لم تصلنا مطبوعات متخصصة في الموضوع. وخير مصدر هو أخبار المراسيم المبعثرة التي رواها كتاب متعددون مثل الخطيب والبغدادي وابن خلدون والمقري. ولعل أحسن مصدر لموضوع السفراء هو لابن الفراء «رسل الملوك ومن يصلح للرسالة والسفارة» انظر كذلك فاضل زكي محمد، الدبلوماسية في النظرية والتطبيق ـ الطبعة الثالثة مطبعة شفيق، بغداد ١٩٧٣) ص ص ٢٨ ـ ٣٦.

السموكن والفراك وزي السفراء العباسيين من حيث طغيان اللون الأسود والتمنطق بسيف مرصع بالجواهر في المناسبات الكبرى أو حين تقديم أوراق الاعتماد عند بعض السفراء.

رابعاً: عرف العرب «الأمان» قبل الإسلام وكان من تقاليدهم القديمة التي بقيت إلى اليوم[١٤]. ولما جاء الإسلام تبنى هذا التقليد وعززه بتعاليمه. فقد روى عن النبي صلعم أنه قال حين أتاه رسولان من مسيلمة الكذاب «لولا أن الرسل لا تقتل لضربت أعناقكما». وقد اقتدى حكام العرب والمسلمين بنبيهم ومنحوا الأمان للرسل حتى لو لم يراع العدو المعاملة بالمثل. فقد أبى صلاح الدين الأيوبي مثلاً قتل رسل الفرنجة وهو عالم بقتلهم لرسله إليهم. وكان يكفي التحقق من شخصية الرسول لمنحه الأمان، أي الحصانة الدبلوماسية كما نسميها اليوم. وقال الفقهاء المسلمون «إن الولاة إذا ما لقوا رسولاً يسألونه فإن قال أنا رسول الملك بعثني إلى ملك العرب وهذا كتابه معي، وما معي من الدواب والمتاع والرقيق فهدية له، فإنه يصدق، ولا سبيل عليه ولا يتعرض له ولا لما معه من المتاع والسلاح والرقيق والمال»[١٥].

وذهب الشيباني في كتاب السير الكلية إلى أن الحصانة لا تنتهك حتى لو ارتكب السفير جريمة (ج ٤ ص ص ٦٦ - ٦٧) وقد شمل الأمان جميع حاشية السفراء وأتباعهم وخدمهم وعبيدهم منذ أن تطأ أقدامهم الحدود حتى مغادرتها.

وبالإضافة إلى الحصانة الدبلوماسية كان الرسل (السفراء) يتمتعون بمزايا أخرى تسمى اليوم الامتيازات الدبلوماسية وأهمها إعفائهم من الضرائب واستثناء أمتعتهم وكل ما يحملونه في غدوهم وترحالهم من الضرائب الجمركية[١٦].

خامساً: وقد أضاف العرب وظائف أخرى للدبلوماسية لم تكن. مألوفة من قبل ولم يزد عليها كثيراً إلى يومنا هذا. فبالإضافة إلى المفاوضات أدخل العرب وظيفة إعداد التقارير الدقيقة عن أحوال البلد المبعوث إليه الرسول تتضمن نقاط الضعف

---

(١٤) Ragner Numelin, **The Begining of Diplomacy,** (New York) Philosophical Library, 1950, p. 17.

(١٥) ذكرها فوق العادة، المرجع المشار إليه، ص ١٥ . كذلك فاضل زكي المرجع المشار إليه ص ٣٢ .

(١٦) أبو يوسف، كتاب الخراج، ص ص ١٨٨ - ١٨٩، في فاضل زكي، المرجع المشار إليه ص ٣٢.

والقوة فيه ودراسة شخصية الحكام ومنجزاتهم ومدى شعبيتهم وقوة جيوشهم وعاداتهم وطباعهم وكفاءة موظفيهم ووزرائهم. وأضاف العرب مواضيع جديدة للدبلوماسية لم تكن معروفة من قبل هي السفارات الثقافية للبحث عن الكتب النادرة ودراسة الأماكن التي لها أهمية تاريخية خاصة. وقد أبدى الخليفة المأمون استعداده لعقد صلح دائم مع البيزنطيين ودفع ألفي قطعة ذهب مقابل السماح لأحد أساتذة الرياضيات بزيارة بغداد. وقامت سفارة خاصة بنقل رغبة الخليفة العباسي إلى القسطنطينية، غير أن الأمبراطور البيزنطي رفض هذا العرض تحسباً لانتقال الأسرار العلمية إلى بغداد. وقد نجحت سفارة الخليفة العباسي المنصور قبل ذلك بالحصول على الكتب النادرة من القسطنطينية وتحميلها إلى بغداد وكان من ضمنها كتاب اقليدس في الهندسة والرياضيات[١٧].

سادساً: ولعل أهم ما تميزت به الدبلوماسية العربية الإسلامية هو تقيدها بالمبادىء الخلقية والإنسانية التي جاء بها الدين الإسلامي الذي رفض الفصل بين الأخلاق والسياسة في التعامل الدولي. فعلى الرغم من تبشير المسيحية بالفضيلة والأخاء وحب الجار، طغت على تعاليمها الحضارة والقيم اليونانية ـ الرومانية بعد انتقالها من الشرق إلى الغرب، فأعطت ما لقيصر لقيصر وما لله لله، أي أنها فصلت بين الدين والسياسة واعتبرت الفضيلة مسألة شخصية، وبذلك خلقت الازدواجية في السلوك: السلوك الخاص والسلوك العام. أما الإسلام فلم يعرف ولم يعترف بالازدواجية. ولا عذر للمسلم أمام خالقه في سلوكه الفردي أو سلوكه العام إذا ما تعارض هذا السلوك مع تعاليم الدين. لقد نادى الإسلام بالعالمية ومساواة الشعوب والافراد كدين ودولة وكان الضمان لتطبيق ما نادت به الدولة هو الدين. أما الغرب الذي فصل بين الدين والدولة فكان الضمان هو مصلحة الدولة فإن تعارضت مع القيم والمبادىء المعلنة ـ وهي بلا شك كثيرة ومقنعة ـ كانت الأولوية للدولة التي لا شأن لها بالدين . وبناء عليه كان السلوك والتعامل الدبلوماسي العربي الإسلامي والنظرية العامة التي تتحكم به قد رفض الذرائعية الغربية التي طورها الرومان وانتقلت إلى البيزنطيين ثم إلى الايطاليين وانتشرت في أوروبا بعد ذلك ، والتي أعطت الدبلوماسية سمعتها الرديئة . فليس في التاريخ الدبلوماسي العربي الإسلامي ما يشير إلى إباحة اللجوء إلى المكر والخداع والانتهازية والخيانة كما فعل حكام البندقية ، ولا إلى تعمد

---

(١٧) فوق العادة، المرجع المشار إليه، ص ص ٢٠ ـ ٢١ .

الكذب في التعامل الدبلوماسي كما أوصى لويس الحادي عشر سفيره إلى بريطانيا ولا إلى تعريف السفير بأنه رجل شريف يرسل للخارج ليكذب لمصلحة بلده[١٨].

لقد قامت الدبلوماسية العربية الإسلامية على مبادىء الشرف والفروسية التي انتقل بعضها إلى أوروبا عبر الأندلس، والتعامل المكشوف مع الخصم واحترام الكلمة وقدسية العهود والمواثيق والمساواة بين البشر. ولا غرابة في ذلك لأنها كانت تخدم الدولة، لا بمفهومها الغربي كمؤسسة سياسية لها مصالحها المميزة المستقلة عن الأخلاق بل كنظام سياسي ديني موحد لا انفصام فيه بين السياسة والأخلاق.

ثالثاً - مؤتمر فيينا والاتفاقية الدولية الأولى للعلاقات الدبلوماسية (١٨١٥):

يعتبر مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ وما أقره من قواعد دولية ثابتة حجر الأساس في بناء الدبلوماسية الحديثة. فقد اكتسبت بعده الخدمة الدبلوماسية أبعادها الخاصة كمهنة مميزة عن حرفة السياسي أو رجل الحكم وأصبحت لها قواعدها وإجراءاتها ومراسمها الخاصة بها.

لقد وضعت اتفاقية فيينا لعام ١٨١٥ حداً لفوضى الألقاب والمراتب الدبلوماسية، وأرست قواعد الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين، فصانت بذلك كرامة المهنة وما التصق بها من تصرفات صبيانية. فبعد أن كان يطلق على الممثلين الدبلوماسيين شتى الأسماء والألقاب مثل وكلاء أو ممثلي البابا «Legates» وخطباء «Orators» وقاصدين رسوليين «Nuncious» ومندوبين «Commissors» ونواب «Proucrators» ووكلاء «Agents» وسفراء «Ambassadors» وسفراء فوق العادة «Ambassadors Extraordinary» حصرت لائحة فيينا وما أعقبها من تعديلات أجريت عليها في مؤتمر أكس لا شابل (١٨١٨) درجات الممثلين الدبلوماسيين بأربع درجات هي:

١ - السفراء وممثلو البابا والقاصدون الرسوليون.

٢ - المندوبون فوق العادة والوزراء المفوضون Ennoys Extraordinary and Ministers Plenipotentiary.

---

(١٨) نيكلسون، الدبلوماسية عبر العصور، مرجع سابق ص ٤٩، وكتابه باللغة الانكليزية Diplomacy مرجع سابق ص ٢٠.

٣ - الوزراء المقيمون Ministers Resident

٤ - القائمون بالأعمال Charge d'Affairs

وبعد ان كانت الأسبقية الشغل الشاغل للممثلين الدبلوماسيين وما رافقها من جري وتدافع لاحتلال مكان الصدارة الذي يليق برؤساء دولهم (باعتبار السفير ممثلاً شخصياً لرئيس دولته) وما كانت تؤدي إليه المنافسة على الأسبقية من احتكاك شخصي وتدهور في العلاقات، حددت لائحة فيينا الأسبقية بين الممثلين الدبلوماسيين من درجة واحدة على أساس تاريخ تبليغ وصولهم رسمياً دون المساس بوضع ممثلي البابا الخاص ودون اعتبار لمنزلة دولهم في القوة والمكانة والنفوذ(١٩).

رابعاً : تقنين القواعد الدبلوماسية و اتفاقية فيينا الدولية للعلاقات الدبلوماسية(١٩٦١):

لم يكن من باب الصدفة اختيار فيينا بالذات لاجتماع «مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية» الذي بدأ أعماله في شهر مارس ١٩٦١. ففي فيينا تم التصديق على أول اتفاق لتحديد الوضع القانوني للمثلين الدبلوماسيين ومراتبهم عام ١٨١٥ كما رأينا. وعلى الرغم من ضيق أبعاد المواضيع التي عالجها مؤتمر فيينا الأول فقد كان بلا شك الأساس الذي بنيت عليه الجهود الناجحة لتقنين ما يسمى بالقانون الدبلوماسي لعام ١٩٦١، الذي نحن بصدده.

لقد بذلت الكثير من الجهود منذ زمن طويل لتحقيق صياغة القواعد العرفية للتعامل الدبلوماسي وصياغتها في قواعد قانونية محددة وموحدة تتفق عليها الدول، لكنها لم تلق إلا نجاحاً محدوداً وكان معظمها جهوداً غير رسمية قام بها إما الافراد مثل مشروع قانون بلونتشلي (١٨٦٨) ومشروع فايور (١٨٩٠) ومشروع قانون بيسوا (١٩١١) ومشروع قانون فيليمور (١٩٢٦) ومشروع قانون ستراب (١٩٢٦) أو المؤسسات مثل نظام معهد القانون الدولي في كمبردج (١٨٩٥) ومشروع اتفاقية المعهد الامريكي للقانون الدولي(١٩٢٥) وقرار معهد القانون الدولي في نيويورك (١٩٢٩) ومشروع اتفاقية الامتيازات والحصانات الدبلوماسية الصادر من معهد كلية

---

(١٩) James MacCamy, **Conduct of the New Diplomacy,** (Harper and Raw, 1964), p. 7.

الحقوق لجامعة هارفرد (١٩٣٢)[٢٠] وقد حاولت عصبة الأمم إحراز بعض التقدم ضمن الإطار الأوسع لتقنين القانون الدولي، فشكلت جمعية العصبة الخاصة لجنة خبراء اجتمعت في جنيف عام ١٩٢٥ وأرسلت استبياناً للحكومات تستطلع آراءها حول القواعد الدبلوماسية، وكونت لجنة فرعية لدراسة الردود. وفي اجتماعها الثالث عام ١٩٢٧ وضعت لجنة الخبراء قائمة بالمواضيع المهمة لتقنينها يضمن ذلك الحقوق والامتيازات الدبلوماسية. إلا أن جمعية العصبة اختارت ثلاثة من المواضيع التي احتواها جدول الأعمال لتقنينها فيما بعد، وغضت النظر عن المواضيع المتعلقة بالقانون الدبلوماسي، وقد بررت ذلك بصعوبة الوصول إلى اتفاق، وان الموضوع ليس بالأهمية التي تتطلب أدراجه في جدول الأعمال. وبالمقارنة مع هذا الفشل حقق المؤتمر الدولي السادس للدول الامريكية المعقود في هافانا سنة ١٩٢٨ نجاحاً في التوقيع على اتفاقية التمثيل الدبلوماسي الشامل لكل المواضيع. ولكن الآثار القانونية لهذا التقنين كانت اقليمية لا تشمل سوى عدد معين من دول نصف الكرة الغربي.

وجاءت الأمم المتحدة لتكمل المسيرة التي بدأتها عصبة الأمم بنجاح أكبر. وأدت الحاجة الملحة للتقنين إلى اهتمام المنظمة بتقنين القانون الدولي بصورة عامة. فالفوضى التي خلفتها الحرب العالمية الثانية. وظهور عدد كبير من الدول الجديدة على المسرح الدولي فرضت ضرورة ترسيخ قواعد القانون الدولي العام الرئيسية من جهة. وتكييفها مع حاجات ومتطلبات المجتمع الدولي المتزايدة من جهة أخرى. وقد اتاح التقنين للدول الجديدة المشاركة في صياغة القواعد القانونية التي لم تشارك أصلاً في تطويرها أو ارساء قواعدها في الماضي وإزالة أسباب تشكك الدول المستقلة حديثاً في شرعيتها، فكان التقنين هو الاستجابة العملية الفعالة لتوسيع قاعدة القانون الدولي العالمية والاقلال من التشكك في قواعده.

وقررت لجنة القانون الدولي التابعة للأمم المتحدة في أول اجتماع عقدته في عام ١٩٤٩ أدراج موضوع العلاقات الدبلوماسية في جدول أعمالها ولكنها مع ذلك

---

(٢٠) للاطلاع على تفاصيل جهود الأفراد راجع :

Harvard Law School, **Research in International Law,** V. I, **Diplomatic privileges and Inmmunities** (Cambridge, Massatchuses: Harvard Press, 1932) pp. 145 - 187.

أما جهود المؤسسات راجع المصدر نفسه ص ١٥ .

لم تعالج الموضوع بجدية حتى عام ١٩٥٢حين استجابت الجمعية العمومية لاقتراح يوغسلافيا وتبنت القرار (٦٨٥) طالبة بموجبه من لجنة القانون الدولي اعطاء الأولوية لتقنين القواعد التي تحكم العلاقات والحصانات الدبلوماسية. وفي عام ١٩٥٧ وضعت اللجنة أول مسودة لائحة بالمواد المقترحة مع التعليقات ووزعتها على الحكومات لابداء الملاحظات ثم نوقشت في اللجنة السادسة (اللجنة القانونية) في السنة نفسها. وفي اجتماعها لسنة ١٩٥٨ أجرت اللجنة بعض التعديلات على اللائحة على ضوء الملاحظات التي أبدتها الحكومات وقدمت المسودة النهائية إلى الجمعية العمومية مع التعبير عن رغبتها في التوصية للدول الأعضاء بقبولها على شكل معاهدة. وفي السنة التالية صدر القرار رقم ١٤٥٠ من الجمعية العمومية وبموجبه طلبت الجمعية من الأمين العام الدعوة لعقد مؤتمر فيينا بتاريخ لا يتعدى ربيع ١٩٦١. وقد عقد المؤتمر بالتاريخ المعين في فيينا ووافق على اتفاقية العلاقات الدبلوماسية والبروتوكولين الاختياريين الملحقين بها. أحدهما يتعلق بالحصول على الجنسية والثاني بقبول الولاية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية بالنسبة لحل المنازعات الناجمة عن تطبيق الاتفاقية.

والاتفاقية تغطي العلاقات التي تديرها البعثات الدبلوماسية الدائمة بين الدول فقط. وهذا يعني استثنائها لتنظيم العلاقات الدبلوماسية بين الدول والمنظمات الدولية، وكذلك المؤتمرات والبعثات المؤقتة الخاصة.

ولاتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ أهمية كبيرة. فقد أخضعت القواعد العرفية للصياغة القانونية الرسمية المحددة، وأزالت عن بعضها الشكوك وعدم اليقين. واستحدثت بعض القواعد التي على قلتها ساعدت على تكييف القانون مع متطلبات المجتمع الدولي المعاصر. وهكذا ساهمت في تطوير القانون الدولي العام[٢١].

---

(٢١) **United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities,** Official Records, Vol. I, II.

الفصل الثاني

التعريف بالدبلوماسية

أولاً - معنى الدبلوماسية :

الدبلوماسية كلمة يونانية الأصل مشتقة من «Diploma» وتعني الوثيقة. ثم استخدمها الرومان للإشارة إلى الوثيقة المطويّة أو المكاتبة التي تطوي وتمنح امتيازاً لحاملها. واستعملت عبارة «Res - diplomatica» أو العمل الدبلوماسي حتى نهاية القرن السابع عشر لتشير إلى مهنة حفظ الوثائق وتبويبها وتحقيقها وحل رموزها من قبل أمناء المحفوظات. «وبعبارة أخرى العمل الذي يعالج المحفوظات أو «الدبلومات»[1].

ولم ينتشر استعمال كلمتي «دبلوماسية» و «دبلوماسي» باللغة الانكليزية لتعني ادارة العلاقات الدولية إلا عام ١٧٩٦. وظلت حتى الثورة الفرنسية مختلطة بمعنى المفاوضة وفنها حتى أصبح لفظ دبلوماسية يعني مفاوضة ودبلوماسي يعني مفاوض[2]. أما الدبلوماسية وكل ما ينطوي تحتها من معان محدودة وقواعد وتقاليد ومراسم ومفاهيم كما نفهمها اليوم فلم تتبلور إلا بعد مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥.

ثانياً - المفاهيم المختلفة للدبلوماسية :

تستعمل كلمة دبلوماسية في أحاديث الناس اليومية وحتى في الكتب والمراجع

---

(١) المرجع المشار إليه .... Nicolson, Diplomacy, p. 11

(٢) Ernest Satow, **A Guide to Diplomatic Pratice,** 4 th ed., edited by Sir **Nevil** Bland (London: Longmans, Green, 1957), p. 1-2.

العلمية للدلالة على معان مختلفة بالإضافة إلى معناها الاصطلاحي العلمي المحدود. وفيا يلي نستعرض أهم المفاهيم والمعاني.

أولاً: تستعمل كلمة دبلوماسية للإشارة إلى إحدى الوسائل الرئيسية لتنفيذ السياسة الخارجية. فيقال إن الوسائل الرئيسية لتنفيذ السياسة الخارجية هي أربعة: الوسائل الاقتصادية والوسائل النفسية والوسائل العسكرية ثم الوسائل الدبلوماسية.

ثانياً: وقد اقترنت الدبلوماسية بالاستراتيجية من حيث أنهما وجهان متيزان ولكن بعضهما متمم للآخر في ادارة العلاقات بين الدول لتحقيق المصلحة الوطنية.

ثالثاً: وقد تشير كلمة دبلوماسية في ذهن الإنسان العادي معنى المكر والرياء والمراوغة، أو الدهاء والكياسة واللباقة. فيقال إن فلاناً يتصرف بدبلوماسية في تعامله مع الناس، أو أنه طالما ورط الآخرين بأحابيله الدبلوماسية، أو أنه دبلوماسي لا يؤتمن شره.

رابعاً: وتستعمل كذلك للإشارة إلى المهنة أو المسلك، فيقال إن الدبلوماسية هي مهنة الدبلوماسي، مما يدخلنا في حلقة مفرغة تجرنا إلى التساؤل عن تعريف الدبلوماسي والقول بأنه من يمتهن الدبلوماسية وهكذا. أو قول أحدهم أنه يفضل امتهان الدبلوماسية.

خامساً: وتستعمل الدبلوماسية بمعنى ضيق كصفة لبعض المصطلحات مثل الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، والمراسلات الدبلوماسية. وتستعمل بمعنى أوسع في بعض المصطلحات مثل الوكلاء الدبلوماسيين والمنجزات الدبلوماسية.

سادساً: وتستعمل الدبلوماسية بمعناها الواسع جداً حين الإشارة إلى «التاريخ الدبلوماسي» لدولة ما أو لفترة زمنية لتعني التسلسل التاريخي للعلاقات الرسمية بين الدول مثل قولنا «تاريخ روسيا الدبلوماسي (أو تاريخ الدبلوماسية الروسية) في القرن التاسع عشر»، أو تاريخ أوروبا الدبلوماسي من اندحار نابليون حتى قيام الحرب العالمية الأولى».

سابعاً: ولعل من أكثر المعاني شيوعاً للدبلوماسية هي الإشارة بها إلى المفاوضة، وبالتالي الخلط والالتباس بينهما. حتى قيل في تعريف الدبلوماسية إنها فن المفاوضة، وهذا غير صحيح لأنه استثنى الوظائف الأخرى للدبلوماسية مثل التمثيل والاتفاق ورعاية المصالح. أما قولنا «حل المنازعات بالطرق الدبلوماسية» أي عن طريق المفاوضات والاتصالات ففيه الكثير من الصحة إن كان يعني عدم اللجوء إلى العنف.

ثامناً: ويرتبط مفهوم الدبلوماسية في كثير من الأحيان بالعلاقات الدولية «International Relations» والعلاقات الخارجية «Foreign Relations» وإدارة العلاقات الخارجية «Conduct of Foreign Relations» وتنفيذ السياسة الخارجية «Implementation of Foreign Policy» وبالسياسة الخارجية «Foreign Policy» والاتصالات الدولية «International Communications»[٣].

ففي حقل العلاقات الدولية تستخدم الدبلوماسية كوسيلة من وسائل السياسة الدولية للتعامل مع العائلة أو المجموعة الدولية أو مع النظام الدولي ككل أو مع مناطق جغرافية معينة ـ العلاقات الامريكية ـ العربية أو فيما يتعلق بفترة زمنية محددة (فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية مثلاً، أو ما له علاقة بمواضيع وظيفية «Functional Subject» مثل التوسع الاستعماري، نزع السلاح، الاستعمار الجديد، عدم الانحياز.

أما مجال العلاقات الخارجية فيتضمن عنصرين متميزين لكنهما متقاربين هما السياسة الخارجية وإدارة العلاقات الخارجية. وتستعمل الدبلوماسية بمعنى ادارة العلاقات الخارجية، أو حتى كمرادف للسياسة الخارجية. فيقال إن الدبلوماسية هي أسلوب تنفيذ السياسة الخارجية. «Technique of execution foreign policy» أو أنها تعني وضع وتنفيذ السياسة الخارجية: «Formulation and execution of foreign policy». وتستخدم كلمة الدبلوماسية لتعني تحقيق أهداف السياسة الخارجية: «Diplomacy is a political technique for implementing foreign policy»[٤] وبهذا المعنى، إن مارسها الدبلوماسيون المحترفون، فإنها تقترب كثيراً إلى الدبلوماسية التقليدية حيث كان المحور الرئيسي لعمل الدبلوماسي المحترف يرتكز على إنجاز أهداف السياسة الخارجية لبلده.

أما استعمال كلمة دبلوماسية بمدلول الاتصالات الدولية «International Communications» بكل أشكالها فلا يجب أن يفهم منه الإشارة إلى نظام الاتصال بمعناه المادي مثل المراسلات البريدية والاتصالات السلكية واللاسلكية والمباحثات

---

(٣) Elmer Plischke, **The Optimum Scope of Instruction in Diplomacy**, Monograph 13. The American Academy of Political and Social Science, april, 1972, pp. 1 - 3.

(٤) Charles O. Lerche and Abdul A. Said, **Concepts of International Politics**, 2nd. ed. (Prentice Hall Inc. Englewood Cliff, New Jersey, 1970) p.7.

الشخصية، بل كأسلوب يتعلق بالتعامل الدولي «International intercourse» وبهذا المعنى الواسع يتضمن الاتصال الوظائف التقليدية للدبلوماسية مثل التمثيل وإعداد التقارير والمباحثات والمفاوضات، وبالتالي يقع ضمن أساليب تحقيق أهداف السياسة الخارجية(٥).

ثالثاً - التعاريف المختلفة للدبلوماسية :

ليس للدبلوماسية تعريف محدد متفق عليه، وليس من المرغوب فيه علمياً الإصرار على تعريف جامد غير قابل للتكييف مع تطور المفهوم المتقلب للدبلوماسية من حيث الوظيفة والموضوع والممارسة. فالتعاريف التي سبقت تمتع المنظمات الدولية بالشخصية الدولية مثلاً، كانت تؤكد على ممارسة الدول وحدها للدبلوماسية في علاقات بعضها مع بعض بواسطة ممثليها الدبلوماسيين دون المنظمات الدولية. ومن أشهرها تعريف الدبلوماسي البريطاني السير ارنست ساتو بأن الدبلوماسية هي «استعمال الذكاء واللباقة في ادارة العلاقات الرسمية بين حكومات الدول المستقلة»(٦). واليوم يمكن أن يتساءل المراقب للأحداث الدولية وعينه مفتوحة على حجم التعامل الدولي ومدى فاعلية وتأثير المؤسسات والهيئات التي لا تتمتع بالشخصية الدولية بمفهوم القانون الدولي العام التقليدي على هذا التعامل، يتساءل عن إمكانية إدراج الشركات المتعددة الجنسية في جدول التعامل الدبلوماسي. وقد يكون تساؤله مبرراً إن ذكّرنا بأن هذه المؤسسات العملاقة تتعامل مع الدول وتمارس وظائف الدبلوماسية التقليدية، فتبعث وكلاءها أو مندوبيها المتمرسين للمفاوضة مع الدول الأجنبية وتقديم التقارير بالجدوى الاقتصادية للمشاريع الضخمة المزمع انشاؤها فيها، ثم حماية وتنمية مصالحها في تلك الدول عن طريق ممثليها المقيمين. والعقبة الوحيدة هي قانونية - لفظية. فهذه المؤسسات ليست دولاً، وممثلوها ليسوا دبلوماسيين وبالتالي فهم ليسوا مشمولين بأحكام اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

ولعل من أقدم التعريفات الوصفية غير المباشرة للدبلوماسية هو قول الخليفة

---

(٥) المرجع نفسه المشار إليه ص ٣ .... Plischke,

(٦) المرجع المشار إليه ص ١ .... Staow

معاوية ابن أبي سفيان قبل ثلاثة عشر قرناً «لو كان بيني وبين الناس شعرة ما انقطعت، إذا أرخوها شددتها وإن شدوها أرخيتها» ففي هذا القول تعبير عميق عن أبرز خصائص الدبلوماسية وخصال الدبلوماسي. فالدبلوماسية أخذ وعطاء والوصول إلى الهدف المنشود يتطلب الحرص على استمرار المفاوضات وعدم انقطاعها حتى لو كانت معلقة على شعره، وذكاء الدبلوماسي ولباقته وصبره توحي له بالتصلب إذا أحس بلين الخصم وباللين إذا شعر بتصلبه.

ومن أشهر تعاريف الدبلوماسية هو تعريف قاموس اكسفورد الانكليزي الذي تبناه المؤلف والدبلوماسي الذائع الصيت السير هيرالد نكلسون.

> «الدبلوماسية هي ادارة العلاقات الدولية عن طريق المفاوضات. والأسلوب الذي يستخدمه السفراء والمبعوثون لإدارة وتسوية هذه العلاقات هي وظيفة الدبلوماسي أو فنه»[٧].

ولا يجب أن يفهم من التعريف بأنه يستثني الموظفين الآخرين من ذوي الرتب العالية في الدولة مثل رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء أو وزير الخارجية من القيام بالوظائف الدبلوماسية ما داموا مرتبطين بنشاط دبلوماسي باسم بلدهم.

ويمكن تعريف الدبلوماسية بأنها **عملية سياسية تستخدمها الدولة في تنفيذ سياستها الخارجية في تعاملها مع الدول والأشخاص الدوليين الآخرين وإدارة علاقاتها الرسمية بعضها مع بعض ضمن النظام الدولي**.

ولهذا التعريف مزاياه للأسباب التالية:

١ - لم تعد الدبلوماسية وقفاً على إدارة الشئون الخارجية للدول وحدها بعد ظهور المؤسسات والوحدات السياسية من غير الدول مثل المنظمات الدولية.

٢ - بعد زيادة وتعقد الشئون الدولية وما أدت إليه من تشابك المصالح الدولية وكثرة نشاطات الدول في جميع مجالات الحياة، احتضنت «العملية السياسية» «Political Process» بطبيعتها الحركية التطورية وقابليتها على التكييف المستمر، الوظائف الدبلوماسية التقليدية ولكنها لم تتقيد بها. فلم يعد التمثيل وإعداد التقارير والاتصال والمفاوضات ورعاية مصالح المواطنين الوظائف الوحيدة للدبلوماسية لذلك

---

(٧) المرجع نفسه المشار إليه ص ص ٤ - ٥ Nicolson, **Diplomacy**

فإن قولنا بأن الدبلوماسية هي عملية سياسية كفيل بأن يطلقها من عقالها الضيق الذي فرضته معظم التعاريف الأخرى عليا. ويدخل في نطاق وظائفها ما استجد أو ما يستجد من وظائف أخرى تقع ضمن العملية السياسية.

٣ ـ يلاحظ أن التعريف قد ركز على الهدف من الدبلوماسية وليس على الأسلوب وتجنب ما هو ليس وقف عليها وحدها من أساليب مثل المفاوضات والتمثيل أو المباحثات والاتصالات إلى آخر ما جاء في التعريفات الأخرى التي يمكن أن تشمل نشاطات الشركات والمؤسسات الخاصة والنقابات وحكومات الولايات بعضها مع بعض ومع الحكومة المركزية في النظام الفدرالي. الخ... فهذه وغيرها تستخدم المفاوضات والمباحثات والاتصالات والتمثيل وهي ليست دولاً. ودفعاً للتشابه والتداخل اخترنا عبارة **ادارة العلاقات الرسمية ضمن النظام الدولي** الذي يحتضن الدول والأشخاص والوحدات السياسية الدولية الأخرى فأبعدنا بذلك النشاطات اللادولية التي يمكن أن تمارسها الوحدات التي هي ليست جزءاً من هذا النظام.

٤ ـ تجنب التعريف الخوض فيما إذا كانت الدبلوماسية علماً أو فناً أو قانوناً لأنها جميع ذلك. فقولنا بأنها عملية سياسية لإدارة العلاقات الرسمية يعني بالضرورة الإلمام بأدوات وأساليب السياسة الدولية بصورة عامة والقواعد المستنبطة من التعامل الدبلوماسي بصورة خاصة وكذلك الأحكام والقواعد القانونية التي تنظم التعامل الدبلوماسي والممارسة الدبلوماسية. وصفة ألفن ترتبط ارتباطاً عضوياً بالكيفية التي يستخدم فيها الدبلوماسي أدوات وأساليب المهنة ومدى استعداده الشخصي لتحقيق افضل النتائج بالأدوات والأساليب المتوفرة لديه[٨].

رابعاً ـ الدبلوماسية الحديثة :

الدبلوماسية مثل معظم المؤسسات البشرية تتصف بالحركة والتطور لتكيف نفسها مع متطلبات العصر المتغيرة. وفي القرن العشرين، وخصوصاً بعد الحرب العالمية الأولى (وعلى الأخص بعد الحرب العالمية الثانية) مرت الدبلوماسية بتقلبات جذرية فرضها مسار التاريخ المعاصر والثورات العلمية والتكنولوجية والاجتماعية

---

(٨) للمزيد من التعاريف راجع سموحي فوق العادة، **الدبلوماسية الحديثة** (دار اليقظة العربية ـ بيروت ـ ١٩٧٣) ص ص ٢ ـ ٣.

والسياسية والاقتصادية التي صنعته. فكان ن ظهرت الدبلوماسية الحديثة - أو دبلوماسية القرن العشرين - تحمل في طيات ثوبها الجديد صفات العصر ومميزاته.

وحينما كانت الدبلوماسية الكلاسيكية وقفاً على شعوب تجمعها رابطة الدين والحضارة والعقيدة السياسية ونظام الحكم والوحدة الجغرافية - الاغريق والرومان والايطاليين والفرنسيين والأسبان مثلاً - امتازت بوحدة الموضوع وشمولية الممارسة في كل مرحلة من مراحل تطورها لتشابه البيئة والحاجات التي ترعرعت ونمت في ظلها. وحين بدأت الشعوب غير الغربية وغير المسيحية تلعب دورها في إدارة دفة النظام الدولي وأصبح لها مصالح مميزة تدافع عنها وتنميها في علاقات بعضها مع بعض ومع العالم الغربي القديم حالت مميزاتها الحضارية والعقائدية والقومية وحاجاتها ومصالحها الخاصة بها دون التقيد الحرفي بالدبلوماسية الكلاسيكية - الغربية كأداة وأسلوب لتحقيق أهداف السياسة الخارجية. هذا وظهرت على مسرح العلاقات الدولية ولأول مرة نعوت جديدة فرضها الواقع الدولي الجديد ميزت بين دبلوماسية الشرق والغرب والرأسمالية والشيوعية والدكتاتورية والديمقراطية ودبلوماسية الدول النامية والمتنامية، والافريقية والانكلوسكسونية، والعربية والأسيوية والأوروبية.. الخ. ناهيك عن دبلوماسية المحاور والكتل والأحلاف، بالمقارنة مع دبلوماسية الحياد وعدم الانحياز. وبعبارة مختصرة انعكاس صفات الشعوب المكونة للوحدات السياسية الدولية الجديدة وصفاتها المميزة على الممارسة الدبلوماسية. ولا غرابة أن تقترن «الدبلوماسية الحديثة» في كتابات السير هارولد نيكلسون بما سماه بالأسلوب الامريكي كتعبير عن تأثير «التجربة الخاصة» بالشعوب على النظرية والممارسة الدبلوماسية الكلاسيكية[٩].

إن تغيرالمفاهيم واختلاف النظرة إلى الحياة السياسية وإعادة النظر في العلاقة بين الحاكم والمحكوم وإدراك الفرد لأهميته ودوره في المجتمع السياسي ووعيه بأن الحصيلة النهائية للسياسة الخارجية لدولته تعنيه هو إن شراً أو خيراً وليس الحاكم وحده أو طبقة معينة من الناس، قد أدت إلى ظهور أسلوب دبلوماسي وصف بالدبلوماسية الديمقراطية التي من مظاهرها الدبلوماسية البرلمانية «Parliamentary Diplomacy» والدبلوماسية العلنية «Open Diplomacy» كما مارستها عصبة الأمم. وقد تميز هذا الأسلوب الجديد بالاستجابة إلى اهتمامات الناس بالحياة العامة -

---

(٩) Harold Nicolson, **The Evolution of Diplomatic Metho,** (New York: Macmillan, 1954), pp. 72 - 79.

محلياً أو دولياً ـ وقلة التكتم على تصرفات الحكومات، ودرجة أكبر من الرقابة البرلمانية، وإضفاء الصفة الشعبية على العمل الدبلوماسي ممثلاً بالإقلال من التأكيد على الإجراءات والطقوس ومتطلبات البروتوكول الرسمية، مع زيادة الاعتماد على دبلوماسية المؤتمرات «Conference Diplomacy» المفتوحة على وسائل الاعلام(١٠). وأخيراً ظهور دبلوماسية القمة «Summit Diplomacy» التي حل فيها رؤساء الجمهوريات والملوك ورؤساء الوزارات محل السفراء لأداء أهم وظيفة من وظائف الدبلوماسية وهي المفاوضات.

بالإضافة إلى ما قدمته الدبلوماسية الديمقراطية ودبلوماسية المؤتمرات والدبلوماسية البرلمانية ودبلوماسية القمة إلى الدبلوماسية الحديثة كما تصورها نيكلسون، ساعد ما تفتق عليه عقل الإنسان وطبيعته الاعتدائية في تطوير أسلحة الدمار الجماعية والحرب الباردة على ظهور أنواع أخرى من الدبلوماسية أطلق عليها اسم «الدبلوماسية الوقائية» وأخيراً «دبلوماسية الرهائن» على الرغم من اعتبارها انعكاساً لظروف العصر أكثر من كونها أساليب ومؤثرات ثابتة(١١). أما العوامل الأكثر تأثيراً وديمومة على الطبيعة المتجددة للدبلوماسية المعاصرة فيمكن البحث عنها (أولاً) في التطور الكمي والنوعي لمكونات العائلة الدولية و (ثانياً) في الاهتمامات والمصالح الدولية المشتركة للشعوب عبر حدودها الوطنية وحلول الاعتماد المتبادل محل الاكتفاء الذاتي نتيجة الزيادة الهائلة في حاجات العصر و (ثالثاً) في التطور الهائل في وسائل النقل والاتصال و (رابعاً) في الإضافات الجديدة للعمل الدبلوماسي و (خامساً) في تقارب العلاقات بين الشعوب وحكوماتها.

العامل الأول ـ التطور الكمي والنوعي لمكونات العائلة الدولية :

من نتائج زيادة عضوية المجتمع الدولي توسع قاعدة التعامل الدبلوماسي(١٢). ففي بداية قيام نظام الدولة الحديث في أواسط القرن السابع عشر لم يتجاوز عدد الدول التي دخل بعضها مع بعض في علاقات دبلوماسية عن اثنتي عشرة دولة كلها

---

(١٠) Elmer Plischke, the New Diplomacy: A Changing process, **Virginia Quarterly Review,** Vol. 49, 1973, p p. 321 - 345.

(١١) المصدر نفسه ص ٣٢٣.

(١٢) من المقالات الممتعة التي تسبر غور موضوع توسع العائلة الدولية بعمق، مقال استاذنا:

Elmer **Plischke**, «Microstates: Illiputs in World Affairs, **The Futurist (Washington**, D.C: World Future Socity Feb. 1978) Vol. 12, p p. 19 - 25.

أوروبية تقريباً واليوم يزيد عدد الدول التي يرتبط بعضها مع بعض بعلاقات دبلوماسية بشكل أو بآخر عن المائة والخمسين دولة تمثل كل لون وجنس ودين وحضارة ولغة.
ومن أهم مظاهر هذا التطور في أواخر القرن الثامن عشر وبداية القرن التاسع عشر امتداد التعامل الدبلوماسي إلى نصف الكرة الغربي حين حصلت الولايات المتحدة وخمش عشرة دولة من جيرانها في امريكا اللاتينية على استقلالها. والحدث الآخر المهم في مسيرة الدبلوماسية هو التحاق الصين واليابان وليبيريا في افريقيا وعدد من دول امريكا الوسطى بركب الدبلوماسية. وبعد الحرب العالمية الأولى انضمت تشكيلة جديدة من دول البلطيق وجنوب شرق أوروبا والشرق الأوسط حتى وصل العدد إلى خمس وستين. وقد شهد العالم في فترة الأربعين عاماً المنصرمة أي منذ نهاية الحرب العالمية الثانية ما لم يشهده خلال طوال عمره السحيق في القدم حيث انضم ما يزيد على التسعين دولة إلى عضوية المجتمع الدولي معظمها من العالم العربي وافريقيا وآسيا؛ هذه الزيادة الكمية في عدد الدول وتركيباتها النوعية قد أدت بلا شك إلى توسع الاتصال الدبلوماسي والمفاوضات وأضافت أبعاداً نوعية إلى الدبلوماسية بمعناها الأوسع.

العامل الثاني ـ الاهتمامات والمصالح الدولية المشتركة :

وثاني العوامل التي ساعدت على تغيير الطبيعة المتجددة للدبلوماسية هو حلول الاعتماد المتبادل «Interdependency» محل الاكتفاء الذاتي، والمصالح المشتركة بين الشعوب محل المصلحة القومية المطلقة، حيث لم يعد ممكناً استغناء الدول ـ مهما كانت قوتها ودرجة تقدمها ـ بعضها عن بعض لإشباع حاجاتها المادية والمعنوية والأمنية المعقدة بنفسها لتداخل مصالحها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية. وبما أن الدبلوماسية هي الأداة الرئيسية لتعامل الدول بعضها مع بعض وإيجاد الحلول للمشاكل الناجمة عن تضارب أو تقارب مصالحها وتداخل مشاكلها عن طريق المفاوضات والاتفاق فقد انتقلت من طور الدبلوماسية ذات الوجه الواحد «One Sided Diplomacy» إلى دبلوماسية المصالح الدولية المشتركة. لقد كان المحور الرئيسي لعمل الدبلوماسي المحترف ومهنته ـ الدبلوماسية ـ ينصب على تحقيق أهداف السياسة الخارجية لبلده. أما اليوم فقد امتد أفق العمل الدبلوماسي ليشمل تحقيق أهداف مشتركة تهم البشرية جمعاء ـ ومنها بلده ـ مثل مكافحة التلوث والحد من آثار ونتائج الانفجار السكاني وتوفير الغذاء للعالم والحد من انتشار

الأسلحة النووية، إلى آخره من أهداف عالمية مشتركة. ويعتبر هذا التطور في نظرنا من أهم المعالم النظريّة للدبلوماسية الحديثة وممارساتها.

العامل الثالث ـ التطور الهائل في وسائل النقل والاتصال :

أما العامل الثالث الذي ساهم في تطوير النظرية الدبلوماسية الحديثة وممارساتها فهو الثورة التكنولوجية في حقلي الاتصال والمواصلات. فبعد أن أصبحت المسافات تقاس بالساعات والاتصال بالثواني والدقائق انتقلت الدبلوماسية من مرحلة الدبلوماسية غير المباشرة لى الدبلوماسية المباشرة. فقد قضت السرعة الهائلة في الاتصال والمواصلات عن طريق الأقمار الصناعية والطائرات النفاثة على حرية التصرف الواسعة التي كان يملكها السفير في إنجاز مهامه مع حكومة الدولة المرسل إليها وأهمها المفاوضات وعقد الاتفاقيات والتي لم تكن تحدها إلا التعليمات الصادرة إليه حين مغادرته بلده أو التي تصله في فترات متباعدة بوصول المركب الشراعي أو القافلة أو حتى السفينة البخارية أو القطار. أما بعد ذلك ـ وخصوصاً اليوم ـ فالسفير على اتصال دائم بوزارة الخارجية يتسلم التعليمات بلحظات وينفذها حرفيّاً مما أدى إلى تشديد السيطرة وإدارة المفاوضات والنشاطات الدبلوماسية الأخرى مركزياً. ومن المألوف اليوم أن يقوم وزير الخارجية نفسه أو من ينوب عنه من كبار موظفي وزارته، أو حتى رؤساء الدول والحكومات، بالمفاوضات والاتصال بنظرائهم في عواصم الدول الأجنبية مباشرة. كل ذلك وغيره أحال الدبلوماسي اليوم إلى عين تنظر بها وزارة خارجيته وأذن تسمع من خلالها ولسان يتحدث باسمها. وطغت وظيفة أعداد التقارير وإرسالها على سواها من وظائف العمل الدبلوماسي. أما المفاوضات والاتفاقيات فأصبحت تدار اليوم كما رأينا من قبل وزارات الخارجية في عواصم الدول المرسلة وتقلص دور الدبلوماسي بدرجة كبيرة إلى دور المراسل المسئول عن حمل وإيصال العروض ومدى الاستجابة لها وتبليغها للأطراف المعنية. لقد احتل التلكس والراديو والطائرة النفاثة محل المبادرة الشخصية.

ومن الممارسات الدبلوماسية الجديثة التي شجعت السرعة الهائلة والسهولة في المواصلات والاتصال على اللجوء إليها هي إرسال المبعوث الخاص لرئيس الدولة في مهام توسطيه أو استطلاعية عاجلة وحساسة كان يقوم بها السفراء في الماضي القريب. ومن المألوف في الوقت الحاضر إيفاد السفراء المتجولين «Rov-ing Ambassadors» في مهمات خاصة. وتستخدم الحكومات اليوم وسائل الاتصال

لمخاطبة الجماهير داخلياً لكسب دعمها لسياستها الخارجية، وخارجياً للتأثير على حكوماتها لتقبل تلك السياسة الخارجية.

العامل الرابع ـ الإضافات الجديدة للعمل الدبلوماسي:

أما السبب الرابع للتطور الذي طرأ على النظرية الدبلوماسية وممارستها فيتعلق بإضافة أهداف أخرى للعمل الدبلوماسي، تسعى الدبلوماسية الحديثة لتحقيقها. فقد ركزت الدبلوماسية في الماضي بالدرجة الأولى على المواضيع التي اعتبرتها من أساسيات العمل الدبلوماسي وأهمها التفاوض لإحلال السلم بعد الحروب المحلية المتكررة، وحسم المنازعات على الأقاليم والحدود ثم تنظيم التجارة والملاحة والهجرة وعدد محدود من المسائل السياسية والاقتصادية الأخرى. فكان من الطبيعي أن ينصرف الدبلوماسيون المبعوثون للدول الأجنبية إلى الوظائف التي تحقق أهداف السياسة الخارجية لدولهم في كل موضوع من هذه المواضيع مثل توثيق العلاقات بالوصول إلى الاتفاقيات وإيجاد الحلول للمشاكل المعلقة. وفي الثلاثينيات (ظهور النازية والفاشية) وبعد الحرب العالمية الثانية (بداية الحرب الباردة والصراع بين المعسكرين) برزت ظاهرة جديدة على مسرح العلاقات الدولية هي ظاهرة «الصراع العقائدي» واستخدام الدعاية لتصعيده مما أفسد الدبلوماسية وانحرف بها إلى المسار الذي كانت على دربه قبل أربعة قرون في ايطاليا. لقد تحول الدبلوماسيون إلى وكلاء للتجسس والتخريب. واستخدمتهم بعض الحكومات لتدبير المؤامرات وقلب أنظمة الحكم وحبك الدسائس لإشاعة الفوضى وبث التفرقة بين صفوف الشعب الواحد أو استمالته لجانب أحد الأطراف المتصارعة وسرقة الأسرار والاشتراك في تزوير الانتخابات أو تمويلها لصالح عملائها، وحتى المشاركة في الاغتيالات لتصفية المعارضة. لقد ترك هذا التطور آثاره البغيضة على دبلوماسية النصف الثاني من القرن العشرين حتى أصبح من الضرورة الملحة اعادة النظر في القانون الدبلوماسي الذي بات يحمي هذه الفعاليات البعيدة كل البعد عن الدبلوماسية التقليدية دون أن يقصد ذلك بالأصل.

العامل الخامس ـ تقارب العلاقات بين الشعوب وحكوماتها:

وأخيراً أدى ازدياد اهتمام الشعب بأعمال الحكومة وتصرفاتها إلى زيادة الاشراف والرقابة على السياسة الخارجية. فبعد أن كانت السياسة الخارجية من شأن

الحكام والملوك والطبقة المختارة ذات المصالح الخاصة وحدهم، أدرك الرأي العام بأنه هو المنتفع أو المتضرر من عائدات الدبلوماسية خيرها وشرها، وأنه هو الذي يدفع ثمن الدبلوماسية الفاشلة بأرواح ابنائه وبلقمة عيشه وبكرامته. وعى العكس فإنه هو المستفيد الأول من الدبلوماسية الناجحة. فزادت رقابته على أعمال حكوماته نتيجة لزيادة اهتمامه بعد أن أدرك ارتباط مصيره بما تخططه وتنفذه أجهزة السياسة الخارجية في بلده. لقد جرّت الدبلوماسية السرية الشعوب إلى حروب طاحنة أتت على الأخضر واليابس وجلبت ما لا يعد أو يوصف من المآسي عليها دون علمها. ولقد أدركت الحكومات نفسها أهمية دعم الرأي العام لسياستها الخارجية فبدأت تخاطبه وتستدر تأييده في مواجهة الخصم وإشعاره بأن القضية المطروحة على بساط المفاوضات لا يمكن الاستهانة بها، وإن هو أصر على وجهة نظره فإن الرأي العام الرافض سيقضي على جميع المصالح الأخرى التي تربط البلدين. وفي تاريخ أمتنا المعاصر ما يشير إلى إدراك هذه الحقيقة واستغلالها في الدبلوماسية. وكان الملك فيصل الأول أول من وعى أهمية الرأي العام واستخدامه كأداة مضادة في الدبلوماسية وخصوصاً في عهد وزارة السيد عبد المحسن السعدون الذي عبر عن هذا الوعي بعبارته المشهورة «الانكليز يريدون والشعب لا يريد» فكان يحرك الشارع أو يوحي له بالتحرك ويهرب للصحافة والقادة الوطنيين وجهات نظر الخصم ومواقفه المتصلبة ومطالبه الاستعمارية كلما طرحت على بساط المفاوضات مع الانكليز بعض القضايا المصيرية لتخفف من غلواء مطالبهم ومخططاتهم، ويواجههم بقوة تفاوضية تستند إلى الرأي العام كأداة مضادة لقوتهم التفاوضية المستندة على احتلال جيوشهم لأرض العراق. وإذا ما تذكرنا بأن الاستقلال «يؤخذ ولا يعطي» أدركنا نجاح الدبلوماسية الشعبية في دخول العراق لعصبة الأمم وسيطرته على مياهه الوطنية في شط العرب، واحتفاظه بالموصل. كل ذلك وغيره انتزع انتزاعاً، لا بالقوة التي لم يملكها العراق آنذاك أصلاً، بل بالدبلوماسية المدعومة بمظاهرات الشارع وإضراباته التي كانت تسبق المفاوضات أو تتزامن معها.

إن مثل العراق وغيره من عشرات الأمثلة يعني أن الرأي العام بعد الحرب العالمية الأولى قد أصبح أداة فعالة من أدوات الدبلوماسية يستطيع الدبلوماسي الناجح استخدامها للوصول إلى أفضل النتائج الممكنة عملاً.

هذا وقد امتد أسلوب مخاطبة الرأي العام عبر الحدود الوطنية للدولة ليصل إلى ما يسمى بالرأي العام العالمي. مع فارق قد يكون جوهرياً، هو أن الغرض من

مخاطبة الرأي العام الوطني هو لضمان دعمه للسياسة الخارجية التي تنتهجها الحكومة ومن ثم استخدام التأييد كأداة مباشرة في الدبلوماسية. أما مخاطبة الرأي العام العالمي فلا ترمي لاستخدامه مباشرة (لأنه لا يعود للدولة الأجنبية، ولأن التكلم باسمه مباشرة من قبل دولة أجنبية قد يثير حفيظته ونخوته الوطنية ويضعه في مصاف «التبعية») بل لإقناعه بالضغط على حكومته وتوجيه سياستها لتتوافق مع سياسة الدولة الأجنبية. وقد سبق الاتحاد السوفياتي غيره من الدول في هذا المضمار نظراً لما له من دالة عقائدية على معتنقي المذهب الماركسي المنتشرين في أرجاء المعمورة. وقد تستخدم «الدعاية الهدامة» كأداة «إكراه» بالإضافة إلى استخدامها كأداة «اقناع» كما رأينا سابقاً وذلك لتضليل الجماهير في الدول الأجنبيّة وبالتالي دفعها لمعاداة قادتها أو إسقاط حكوماتها، أو تخريب نظمها.

ومن التطورات الهامة التي طرأت على الدبلوماسية نظرياً وممارسة والتي لا يمكن أن تعزى لعامل معين مما ذكرناه بل إلى مجموعة متشابكة من العوامل هي ظاهرة «الدبلوماسية الجماعية» «Multiple Diplomacy» ودبلوماسية المؤتمرات» «Conference Diplomacy» وتسمى أحياناً بالدبلوماسية البرلمانية «Parliamentary Diplomacy». والحقيقة هي أنه على الرغم من تعدد الأسماء تبقى الدبلوماسية الجماعية هي المعبر الحقيقي عن هذا التطور مهما تعددت التسميات. فتدويل المصالح وتعرض الجنس البشري للإبادة الجماعية وحلول الاعتماد المتبادل محل الاكتفاء الذاتي لم تعد المنازعات المحلية تثير قلق أطرافها فقط بل أصبح صداها يتردد في المجال الدولي حتى بات محتملاً أن يهدد الصراع بين دولتين في أية بقعة من بقاع العالم السلم والتعاون الدولي ويثير اهتمام العالم بأجمعه. وللوصول إلى حل المنازعات بالطرق السلمية قبل أن يستفحل شرها وتتطور إلى كارثة دولية، التجأت الدول إلى المنتدى الدولي «International Forum» أو الجمعية الدولية «Int. Assembly» وقد ساهمت هذه الظاهرة الجماعية في خدمة الدبلوماسية التقليدية وتطويرها بما يتناسب مع حاجات العصر بأدائها لوظيفتين رئيسيتين هما:

١ - التدخل لحل المنازعات دون اللجوء للعنف.
٢ - توفير الأساليب والوسائل المتعددة للأطراف المتنازعة للوصول إلى الحلول السلمية.

ففي الحالة الأولى، تستخدم الدبلوماسية الجماعية لممارسة الضغط الجماعي

على الدول المتنازعة ولتذكرها بالتزاماتها ومسئوليتها عن حفظ السلام[١٣]. أما الحالة الثانية، فتتمثل في تقديم المعونة للوصول إلى حل. ويتم ذلك عن طريق الخدمات والإمكانات والخبرات التي تقدمها المنظمات الدولية للمؤتمرات المعنية بقضايا السلام، وتسخير السبل المتاحة مثل الوساطة والتحكيم والتحقيق والتوفيق، وإرسال هيئات الرقابة والاشراف العسكرية وغير العسكرية. والوجه البارز جداً للدبلوماسية الجماعية هو عقد الاتفاقات الدولية أو ما يسمى بالمعاهدات الشارعة. فالمفاوضات بصورة عامة هي بلا شك الوظيفة الرئيسية للدبلوماسية التقليدية. واتخاذ المؤتمرات الدولية في عصرنا الحاضر كمنتديات للمفاوضة والمساومة بدلاً من القاعات المغلقة هو بالتأكيد أحد أهم وظائف الدبلوماسية الحديثة ـ الدبلوماسية الجماعية.

---

(١٣) Inis L. Clayde, «Multilateralism - Diplomatic and Otherwise, «**International Organization,** Vol. 12, Winter 1958, p p. 44 - 46.

الفصل الثالث

العمل الدبلوماسي

أولاً ـ وظائف الدبلوماسية:

استطاع الأستاذان ليرج وسعيد[1] أن يسبرا غور التركيب الوظيفي للدبلوماسية كأداة من أدوات السياسة الخارجية وتبيان كيفية التأثير بها على سلوك الدول الأخرى في حقل العلاقات الدولية، وأن يصفا أساليبها المميزة بطريقة أخرجتها من اطار عرضها أو فهمها التاريخي المألوف.

فالتعامل الدبلوماسي عبر العصور يشير إلى استخدام الدبلوماسية إما كوسيلة للإكراه «Coercion» أو للإقناع «persuasion» أو للتسوية «Adjustment» أو كوسيلة للاتفاق «Agreement» واختيار إحدى هذه الوسائل تقرره طبيعة السياسة المتبعة من قبل حكومة إزاء الحكومة أو الحكومات الأخرى.

الإكراه: إن دور الدبلوماسية في مجال الإكراه يتمثل في ممارسة الضغط على الحكومات المعنية باستخدام وسائل الإكراه المتوفرة للدولة دبلوماسياً. فقطع العلاقات الدبلوماسية ـ أو التهديد بقطعها ـ في كثير من الحالات يتضمن عنصر الإكراه وبالتالي التسليم لمشيئة الدولة الممارسة له. والأسلوب الإكراهي الآخر هو السعي لطرد أو الطرد الفعلي، لدولة الهدف من المنظمات الدولية، أو حرمانها من

---

(١) Charles O. Lerche and Abdul A. Said, «**Concepts of International Politics,** 2nd. ed. (prentice Hallinc. Englewood Cliff, New Jersey, 1970) p p. 79 - 83.

المشاركة في المؤتمرات الدولية كما حصل بالنسبة لإيقاف عضوية مصر في الجامعة العربية. والوسيلة الأخرى للإكراه هي قطع المعونات الاقتصادية والعسكرية أو التهديد بقطعها. ويجب استعمال هذه الأساليب بحذر شديد لما قد تؤدي إليه من نتائج عكسية ن لم تدرس الفرص المتاحة لدولة الهدف ومدى تملكها لحرية الحركة والاختيار. ومن أساليب الإكراه اللجوء إلى الإنذار التفاوضي «Negotiation by ultimatum» حيث يحدد موعد معين للوصول إلى الاتفاق وإلا تعتبر المفاوضات منتهية. وأقل هذه الأساليب حدة هو تسجيل الاحتجاج الرسمي أو غير الرسمي «Reg-istration of formal or informal protest» أو تقديم الشكوى. وقد شاعت في الدبلوماسية الحديثة وسيلة إكراه أخرى هي «الإكراه السايكولوجي» الذي هو جزء من الحرب النفسية أو حرب الأعصاب أو الحرب الباردة. وهو أسلوب بعيد عن قواعد المجاملات والآداب الدبلوماسية التقليدية التي اتصف بها فن إدارة العلاقات بين الدول: وذلك باستعمال الألفاظ النابية وتبادل الشتائم والاتهامات والأوصاف المخجلة. ولم يكن هذا الأسلوب وقفاً على الدول الكبرى المتصارعة بل كان للدول المتنامية قصب السبق في هذا المضمار، ومنها بعض الدول العربية.

الإقناع: إن مقدرة الدولة على ممارسة التأثير في المجتمع الدولي بصورة عامة يتوقف إلى حد كبير على قابليتها في الإقناع الذي يعتبر من الأساليب الأكثر شيوعاً في الدبلوماسية. والإقناع يعود على الدولة بنتائج أفضل وأكثر ديمومة من الإكراه. كما أنه يشكل دعامة أقوى للاستقرار والسلم الدولي. لكن الملاحظ أن الحد الفاصل بين الإقناع والإكراه غير واضح تماماً في كثير من الأحيان. فقد يحتوي الأول على التلميح بالثاني، وقد يكون الإقناع مبطناً بالإكراه، مثل التلويح بصورة غير مباشرة وخارج نطاق المفاوضات الفعلية بقطع المعونات الاقتصادية، أو الانحياز إلى الخصم وتكوين حلف عسكري معه. ومع ذلك هناك فارق جوهري بين الأسلوبين يكمن في النية والجو السائد على المفاوضات فمعظم المبادرات الدبلوماسية تصب في قالب إقناعي في بدايتها على الأقل، ولكنها قد تتطور إلى الإكراه في المراحل التفاوضية اللاحقة حين يبدي أحد الأطراف تعنتاً وإصراراً على وجهة نظره ويرفض أي شكل من أشكال الحلول الوسط أو التسويات.

التسوية: والوظيفة الثالثة للدبلوماسية هي التسوية، والتسوية تمكن دولتين من تخفيف حدة موقفيهما المتعنت من قضية معلقة بينهما والوصول إلى حلول ترضي الطرفين وتؤدي إلى قيام علاقات مستقرة. والتسوية أساسها المرونة واللطف والابتعاد

عن المواقف المتعنتة. والدبلوماسية وحدها هي الكفيلة بتخفيف حدة التوتر بين الدول بأدائها لوظيفة التسوية. ولن يتحقق ذلك طبعاً إلا إذا وجدت الرغبة عند الطرفين بالإذعان إلى المفاوضات والتقيد بنتائجها بحسن نية. فليس في الدبلوماسية قوة سحرية تكفل التغلب على عزوف الدولة عن تغيير سياستها والإصرار على موقفها.

الاتفاق: والدبلوماسية أخيراً هي وسيلة للوصول إلى الاتفاق بين الدول. وقد قيل بأن الدبلوماسية هي فن مفاوضة الاتفاق المكتوب. والاتفاقيات الرسمية المكتوبة هي أكثر القيود إلزاماً في التعهدات الدولية، ولا يمكن الوصول إليها إلا من خلال الاجراءات الدبلوماسية. وهنا نلاحظ مرة أخرى بأن الاتفاق قد يحتوي إما على عنصر الإكراه أو الإقناع أو التسوية تبعاً لظروف الأطراف المعنية ومنزلتها في القوة. وإن لم يكن بالإمكان الوصول إلى أي اتفاق دون رغبة الأطراف المعنية. ولكن مهما كانت الرغبة في صياغة أي تفاهم فإنها تصبح عديمة الجدوى دون توفر الوسائل والإجراءات لتحقيقها، والدبلوماسية وحدها هي الكفيلة بذلك[٢]. ومهما بلغت براعة الأسلوب الدبلوماسي أو التقنية الدبلوماسية «Diplomatic Technique» تظل الدبلوماسية عاجزة عن تحقيق الهدف الذي تنشده دون توفر الوسائل والأدوات «Tools» التي تتعامل بها في ممارسة الإكراه أو الإقناع أو التسوية أو الاتفاق.

فالدبلوماسية إذن، في التحليل النهائي، هي أسلوب «Technique» استخدام العناصر المختلفة لقوة الدولة بصورة سلمية واستغلالها إلى الحد الأقصى الممكن عملاً للوصول إلى الأهداف السياسية. فقد تتوفر للدولة جميع أو معظم أو بعض عناصر القوة المادية والمعنوية، لكن هذه العناصر قد تبقى ساكنة «Static» أو غير فعالة «Inactive» ان لم يتوفر لها الجهاز الدبلوماسي القادر على تحريكها والتعامل بها في البيئة الدولية بما يحقق أفضل النتائج لمصلحة الدولة.

وفي هذه المناسبة قد تثار مسألة عدم التوافق بين القانون الدولي والسياسة الدولية. فالفقرة الرابعة من المادة الثانية من ميثاق الأمم المتحدة مثلاً تحرم استخدام القوة أو التهديد باستخدامها في العلاقات الدولية من جهة، والدبلوماسية هي القناة المألوفة لممارسة القوة (بمعناها الواسع) وقت السلم من جهة ثانية. فهل يعني أن ميثاق الأمم المتحدة قد حرم على الدول استخدام جميع عناصر القوة في العلاقات الدولية، أو أن التحريم منصب على استخدام القوة العسكرية وحدها وبالمعنى

(٢) المصدر نفسه ص ص ٨٠ ـ ٨١.

الضيق جداً وهو شن الحرب والهجوم المسلح على الدول الأخرى[٣] ولهذا التساؤل علاقة وثيقة بموضوعنا لأننا لو أخذنا بالتفسير الواسع لكلمة «قوة» كما وردت في المادة (٢ و٤) وقلنا بأنها تشمل، بالإضافة إلى القوة العسكرية، القوة الاقتصادية والتكنولوجية والسايكولوجية، لكنا قد جردنا الدبلوماسية من أدواتها التي تتعامل بها وبالتالي الغينا وظيفتين على الأقل من وظائفها الرئيسية وهما الإكراه والإقناع، وهذا غير معقول. لذا فإن استخدام الدول العربية لمواردها الطبيعية المتمثلة على وجه التحديد بالبترول كأداة دبلوماسية للتأثير على سلوك الدول الأخرى بالإقناع أو الإكراه وصولاً لتحقيق أهدافها القومية والوطنية أمر تحتمه طبيعة العلاقات الدولية السائدة في النظام الدولي.

ثانياً - وظائف الممثل الدبلوماسي والبعثة الدبلوماسية:

عددت المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ وظائف البعثة الدبلوماسية لا على سبيل الحصر بل على سبيل تقديم الأهم المألوف في الممارسة والنظرية الدبلوماسية ودفعاً لأي التباس قد يثار حول حق البعثة في ممارسة هذه الوظائف بالذات[٤]. وذكر بعض هذه الوظائف البديهية لا يمكن تفسيره إلا أنه تذكرة وتأكيداً للدول بأن أحد أهم وظائف البعثة الدبلوماسية هو توثيق العلاقات الودية بين دولتين كما جاء في الفقرة (هـ) من المادة المذكورة[٥]. والسؤال الذي يطرح نفسه هو:

---

(٣) أثيرت مناقشة حول حق العرب في استخدام البترول كأداة سياسية وكانت الحجج تدور حول الجانب القانوني. راجع:

Jordan J. Past, The Arab Oil Weapon, A Threat to International Peace. **American Journal of Internationa Law,** Vol. 68, 1974, p. 410.

والرد عليها في العدد نفسه من المجلة.

(٤) ورد في النص العربي: «تشمل مهام البعثة الدبلوماسية خاصة ما يأتي»: **الكويت اليوم**، العدد ٧٣٠، السنة الخامسة عشرة، ص ٣٦. وفي النص الانجليزي:

«The Functions of Diplomatic Mission Consist **Interalia» (U.N. Treaty SERIES,** 500, 95).

(٥) الفقرة (جـ) من المادة (٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات والحصانات الدبلوماسية ١٩٦١.

«توثيق العلاقات الودية وتنمية العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة» **الكويت اليوم - المرجع نفسه** ص ٣٦.

لما كانت المادة الثالثة لا تشكل قيداً على مهام البعثة، وإن ما عددته من وظائف لم يكن على سبيل الحصر، فما هي حدود مهام البعثة؟ الظاهر أن هذا التساؤل قد أثار اهتمام أعضاء هيئة القانون الدولي المناط بها اعداد مشروع الاتفاقية، وكذلك ممثلي بعض الدول الأعضاء المشاركة في مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية المنعقد في فيينا عام ١٩٦١. وبناء على مبادرة سيريلانكا (سيلان) والمكسيك أكدت الاتفاقية بأن حماية مصالح الدولة الموفدة يجب أن تتم «في الحدود المعترف بها في القانون الدولي العام»[٦] وبالتأكيد نفسه نصت الاتفاقية على أن مهمة الاستعلام عن أوضاع الدولة المستقبلة وتطور الأحداث فيها وتقديم التقارير بهذا الشأن يجب أن تتم «بكل الوسائل المشروعة»[٧] وهذا يعني بكل وضوح الإدانة الصارخة والتحريم التام لكل أشكال الجاسوسية والتخريب «Espionage». بالإضافة إلى ذلك فإن قواعد القانون الدولي العرفية تعتبر من القيود الفعالة على التوسع في مهام البعثة الضار بمصالح وأمن الدولة المستقبلة.

وظائف البعثة الدبلوماسية هي بلا شك وظائف الممثل الدبلوماسي يمارسها كعضو في البعثة. ويدخل في مفهوم الممثل الدبلوماسي جميع اعضاء البعثة الدبلوماسيين بمن فيهم رئيس البعثة. أما تحديد من يقوم بهذه الوظائف وأية وظيفة يقوم بها فأمر متروك للتنظيم الداخلي للبعثة وكيفية ادارة وتوزيع العمل فيها.

ومع ذلك يمكن أن تقوم البعثة الدبلوماسية كجهاز قائم بذاته بأداء ثلاث وظائف رئيسية هي:

أولاً: يمكن للبعثة الدبلوماسية القيام بمهام قنصلية وقد ورد ذلك في الفقرة ٢ م ٣ من الاتفاقية: «لا يمكن تفسير أي مادة من أحكام هذه الاتفاقية على أنها تمنع البعثة الدبلوماسية من القيام بمهام قنصلية». وقد تفسر هذه الفقرة بأنها تفرض على الدولة المستقبلة السماح للبعثة الدبلوماسية بممارسة المهام القنصلية أينما كان في اقليمها دون حاجة لموافقة مسبقة. وهذا غير صحيح حيث يجب قراءة هذا النص بربطه بالمادة الرابعة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ التي نصت على

---

(٦) **United Nations Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities,** Official Records, Vol. I. U.N. Publication Sales No. 61. X2, P. 227.

كذلك الفقرة (ب) من المادة ٣ من الاتفاقية، **الكويت اليوم، المرجع نفسه**.

(٧) الفقرة (د) من المادة ٣ من الاتفاقية. **الكويت اليوم. المرجع نفسه**

عدم السماح بإقامة دائرة قنصلية في اقليم الدولة دون موافقتها[٨].

ثانياً - يمكن للبعثة الدبلوماسية أن ترعى مصالح دولة ثانية قطعت علاقاتها الدبلوماسية مع الدولة المستقبلة (م ٤٥ فقرة جـ). وقد أثارت هذه المادة اهتمام ممثلي الدول اثناء انعقاد المؤتمر. فعلى الرغم من اعطاء الحق للدولة المستقبلة بالاعتراض على اختيار دولة معينة ممثله فيها لرعاية مصالح دولة ثانية قطعت علاقاتها الدبلوماسية معها، فإنها لا تستطيع الاعتراض على تمثيلها من قبل جميع الدول. وهذا يعني بعبارة أخرى ان الدولة المستقبلة لا تستطيع حرمان الدولة التي قطعت علاقاتها الدبلوماسية معها من تمثيل مصالحها فيها، ولكنها تستطيع الاعتراض على الدولة التي اختارتها فقط. وبناء عليه فإن اعلان اندونيسيا في ابريل عام ١٩٦١ بأنها لن تسمح لأية دولة برعاية المصالح الهولندية في أراضيها هو عمل غير قانوني بمعيار اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، وكان من حقها أن تعترض على تمثيل مصالح هولندة من قبل دولة معينة اختارتها بالذات وليس من قبل جميع الدول بصورة مطلقة[٩].

ثالثاً - يمكن للبعثة الدبلوماسية أن تقوم برعاية مصالح دولة ثالثة ليس لها علاقات دبلوماسية مع الدولة المستقلة أصلاً (م ٤٦) ويتم ذلك بموافقة الدولة المستقبلة على التمثيل من حيث المبدأ، ثم على اختيار الدولة الممثلة. أي أن الدولة المستقبلة ليست ملزمة على منح حق تمثيل مصالح دولة ثالثة لا تربطها معها علاقات دبلوماسية من قبل دولة ثانية ممثلة فيها، حتى لو وافقت من حيث المبدأ على التمثيل فإنها تستطيع الاعتراض على الدولة المختارة للقيام بالتمثيل. فلو أن هولندا مثلاً لم يسبق أن كان لها علاقات دبلوماسية مع أندونيسيا بالمرة، لكان تصرف أندونيسيا بعدم السماح لأية دولة برعاية المصالح الهولندية في أراضيها تصرفاً قانونياً تبيحه المادة (٤٦) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. ولكن هولندة سبق أن كان لها علاقات دبلوماسية مع أندونيسيا فانقطعت، فلذلك فإن كل ما تستطيعه أندونيسيا هو الاعتراض على الدولة التي تختارها هولندا لتمثيل مصالحها في اقليمها وليس حرمانها المطلق من حق التمثيل.

---

(٨) **United Nations Conference on Consular Relations,** Official Records, Vol. II, U.N. Publication Sale No. 63, P. 175.

(٩) **المرجع نفسه المشار إليه أعلاه ص ٢١ United Nations Conference On Doplomatic Intercourse.**

ولنعد الآن إلى «الدبلوماسي» ـ القلب النابض للبعثة الدبلوماسية ـ ونسأل: ماذا يعمل الدبلوماسي؟

الوظائف التقليدية للدبلوماسي هي أربع: التمثيل «Representation» والمفاوضات «Negotiation» وإعداد التقارير «Reporting» والحماية «Protection».

والتمثيل يعني قيام الدبلوماسي بتبليغ المعلومات والمواقف الرسمية ووجهات نظر ومصالح حكومته لحكومات الدول الممثل فيها والقيام بالاتصالات الرسمية وغير الرسمية نيابة عن حكومته بالمسئولين الرسميين في حكومة الدولة المبعوث إليها، وبزملائه الدبلوماسيين الممثلين في السفارات الأجنبية في البلد الممثل فيه، وبمواطني الدولة المعين فيها من ذوي النفوذ الذين ليس لهم صفة رسمية.

والوظيفة التقليدية الثانية هي المفاوضات. والمفاوضات هي عملية طرح مقترحات محددة لغرض الوصول إلى اتفاق إما على أساس تبادل المصالح المختلفة أو على أساس تحقيق المصالح المشتركة في حالة تضارب المصالح. ففي الحالة الأولى يمكن أن تكون لإحدى الدول المتفاوضة على سبيل المثال، مصلحة في استخدام موانىء دولة ثانية لأنها دولة برية مغلقة «land Locked» وتكون للدولة الثانية مصلحة في تصدير منتوجاتها الزراعية إلى الدولة الأولى بضرائب جمركية مخفضة. فتتفاوض الدولتان للوصول إلى اتفاق لضمان مصلحتيهما المختلفتين في الدولة الأخرى عن طريق التبادل. أما في الحالة الثانية فتكون للدول المتفاوضة مصلحة **مشتركة في الوصول إلى اتفاق حول موضوع موحد مثل الدفاع المشترك او تبادل الهاربين من وجه العدالة أو إقامة سوق اقليمية مشتركة، الخ.. وبالتالي حل** التضارب في المصالح الذي كان قائمًا قبل الاتفاق.

ولا بد من التنويه إلى أن جزءاً يسيراً فقط من التغييرات المتكررة في العلاقات بين الدول يتم عن طريق المفاوضات فغالباً ما تغير الحكومات مواقفها من الاقطار الأخرى بتصرفها الفردي اي دون الرجوع للاقطار المعنية او التشاور معها. فالتطورات العسكرية والتكنولوجية، وازدهار أو تدهور الحالة الاقتصادية، ومتغيرات السياسة الداخلية، وغيرها من عوامل، تسبب باستمرار إعادة النظر في المصالح المتضاربة أو المشتركة بين الدول، ويتم ذلك سواء تفاوض الدبلوماسيون أم لم يتفاوضوا.

أما الوظيفة التقليدية الثالثة ـ جمع المعلومات وإعداد التقارير ـ فهي وظيفة

واسعة الأبعاد يصعب جداً حصر الأوجه المختلفة لنشاطاتها . وليس من الغريب إذن أن تنص اتفاقية فيينا على ممارسة هذه الوظيفة :

«التحقق بكل الوسائل المشروعة من الظروف والتطورات في الدولة المستقبلة ووضع تقرير عن ذلك إلى حكومة الدولة المرسلة»[١٠].

فالتحقق من الظروف والتطورات عملية غير محدودة ولكنها في الوقت نفسه يجب أن تمارس بالوسائل المشروعة، وهذا هو القيد الوحيد على وظيفة جمع المعلومات.

ومع ذلك فإننا سنحاول حصر العناصر الرئيسية لوظيفة جمع المعلومات كما يلي :

١ ـ دراسة الأوجه المختلفة لجميع نواحي الحياة في الدولة المضيفة التي تؤثر على مصالح الدولة التي يمثلها الدبلوماسي أو مواطنيها وإرسال تقارير بذلك إلى الجهات المعنية. وربما تنجز هذه العملية بتوجيه من وزارة الخارجية حين تطلب ايفائها بمعلومات محددة حول جانب معين من جوانب الحياة العامة في الدولة المضيفة، كوضع تقرير عن حالة التعليم العالي، أو وسائل النقل العامة أو اتجاهات الرأي العام حول موضوع معين، الخ. . ويجب التنبيه إلى أن الغرض من التقارير الدبلوماسية هو ليس ثقافياً أو اكاديمياً بقدر ما هو لخدمة مصالح الدولة المرسلة ومواطنيها. وهذا المعيار يخرجها من نطاق التقارير العامة إلى نطاق التقارير المتخصصة ذات الهدف المحدد. فلنفرض أن دولة افريقية طلبت قرضاً من دولة عربية لإقامة مشروع زراعي ضخم. في هذه الحالة لا يكفي إعداد تقرير عام عن الحالة الزراعية للبلد الافريقي مهما كان هذا التقرير وافياً ومهما أكدت المعلومات فيه على الجدوى الاقتصادية للمشروع وما يعود بالخير على أهله، بل يجب على الدبلوماسي التحري عن مدى خدمة المشروع لصالح الدولة التي يمثلها والمطلوب منها القرض ـ اللهم إلا إذا كان المشروع خيرياً ـ وهذا أمر مستبعد في السياسة الدولية.

٢ ـ جمع المعلومات بكل أنواعها، وتقييم الأوضاع، وشرح المواقف، والقيام بالاتصالات الرسمية وغير الرسمية الضرورية لاستقاء المعلومات. وخلافاً

---

(١٠) المادة ف. د اتفاقية فيينا للعلاقات والحصانات الدبلوماسية، ١٩٦١ **الكويت اليوم، المرجع نفسه**، ص ٣٦.

للانطباع السائد بين الناس وهو أن جمع المعلومات يتطلب من الدبلوماسي القيام بدور «وكيل مخابرات» فإن معظم المعلومات متوفّرة لمن يبحث عنها، ونشاط الدبلوماسي وحبه لعمله وشغفه بالقراءة والاطلاع، واتصاله العلني والمستتر هو خير ضمان لحصوله على ما يريد دون أن يكون «جاسوساً». أما المعلومات السرية فلا بأس من الحصول عليها بالطرق التي يقرها العرف والتعامل الدبلوماسي، أما الحصول عليها بالطرق غير القانونية فهذا من شأن وكلاء المخابرات الذين تقضي قواعد الدبلوماسية الصحيحة والنظرة البعيدة للأمور عدم ارتباطهم بالسلك الدبلوماسي والتستر عليهم بقناع الدبلوماسية. فقد أثبتت التجارب العملية خطورة هذا الطريق ووعورته والنتائج العكسية التي تجنيها الدولة من سلوكه حين تضرب الدولة المضيفة نطاقاً غير مرئي على السفارة التي فقدت ثقتها بها وتشل أعمالها الاعتيادية وتضع كل العراقيل الممكنة في جادة موظفيها وتحيل حياتهم إلى نكد وشقاء. إن كسب ثقة الدولة المضيفة ومواطنيها هو أقصر وأسلم وأغنى طريق للمعلومات. وإذا انعدمت شككت الدولة حتى في محاولة الدبلوماسي جمع المعلومات عن الأكلات الشعبية في البلد الممثل فيه!!. ووضعت كل العراقيل التي تحول دون حصوله عليها. ومن الأمراض الخطيرة التي خلقتها حمى الحرب الباردة والتستر على وكلاء المخابرات تحت مظلة البعثات الدبلوماسية هي «بارانويا» «التعامل مع الأجنبي»، التي انتشرت في الولايات المتحدة على سبيل المثال في حقبة الخمسينيات والتي أصابت كل الشعب الامريكي عن طريق لجان التحقيق التابعة لمجلس الشيوخ الامريكي برئاسة «مكارثي» أحد اعضائه.

٣ ـ تحليل المعلومات المتجمعة. وتحليل المعلومات هو أحد المعايير للتمييز بين الدبلوماسي ووكيل المخابرات. فالثاني يرسل ما حصل عليه من معلومات (بأي طريق) إلى المسئولين في بلده كما هي دون تحليل أو تعليق، اللهم ألا تقييم مصدرها. أما الدبلوماسي فتقع على عاتقه مهمة تحليل المعلومات وتقييمها. ومن أوجه التحليل التوصل إلى ما يكمن وراء سطور المعلومات. فالمعلومات وحدها تمثل «ماذا» حصل، أو تعبر عن حقائق مجردة، احصائية أو وصفية أو اخبارية (عن طريق المشاهدة). أما «لماذا» و«كيف» فالاستقراء والتحليل هو الكفيل بالإجابة عليهما. فتكرار ظاهرة الإضرابات في البلد المضيف، مثلاً، هي معلومات قد لا تهم الدولة المرسلة إن كانت أسبابها اجتماعية أو اقتصادية،ولكن التحريض عليها لإيقاف أو عرقلة انتاج وتصدير ما تعتمد عليه الدولة المرسلة من مواد

خام يحتاج إلى تحليل للوصول إلى السبب الذي له تأثير مباشر على مصالحها. والوجه الآخر لعملية تحليل المعلومات هو الربط بين الأحداث والظواهر التي قد تبدو منعزلة للمراقب الاعتيادي، ولكن اخضاعها للتحليل قد يكشف عن وجود الترابط والعلاقة بينهما.

٤ ـ تقييم المعلومات. والتقييم ينصب على المعلومات ذاتها ومصدرها كذلك. فالمعلومات قد تكون صحيحة ولكنها سطحية لا تصيب كبد الحقيقة ولا تكشف عن مكنونات ما يجري على السطح من أحداث وحقائق تهم مصلحة الدولة المرسلة معرفتها. فتوافد العشرات من رؤساء الدول والحكومات للمشاركة في تشييع جنازة رئيس الدولة المضيفة قد يكون حقيقة اخبارية مثيرة حين لم يسبق اشتراك مثل هذا العدد من المسئولين على المستوى العالمي في مثل هذه المناسبات، ولكن تقييم الحدث باكتشاف انتهاز فرصة وجودهم في العاصمة لإجراء مباحثات حول قيام حلف عسكري يهدد سلامة الدولة المرسلة فيقع ضمن وظيفة الدبلوماسي لتقييم المعلومات. أما تقييم مصدر المعلومات فيعني غربلتها لفصل الغث عن السمين ومعرفة ما هو موثوق به أو غير متحيز أو ثانوي أو لا يمكن الاعتماد عليه إلا مع الحذر.

وتقييم المعلومات التي سبق تحليلها يعني إيجاد مدى قوة أو ضعف الصلة بينها وبين القضية أو الموضوع محل اهتمام الدبلوماسي أو حكومته ومدى تأثيرها على مصالحها. فتأثير النشاطات الطلابية في الدولة المضيفة على سياستها الداخلية، مثلاً، قد يكون أحد المواضيع المثيرة لاهتمام الدولة المرسلة. وبين يدي الدبلوماسي الكثير من المعلومات عن التنظيم الطلابي واتحادات الطلبة ونشاطاتهم الاجتماعية والرياضية والعلمية، ولكن هل هناك علاقة بين اتجاه سياسي معين والانتخابات الطلابية؟ وما مدى قوة أو ضعف العلاقة ـ ان وجدت؟ وهل تستخدم التجمعات الطلابية لدعم اتجاه سياسي معادي أو متعاطف؟ . . . الخ.

٥ ـ تقرير مدى نجاح أو فشل السياسة الخارجية في تحقيق الأهداف المرسومة لها برصد نتائجها وردود الفعل التي أحدثتها في الدولة المضيفة. صحيح أن الدبلوماسي لا يشترك في وضع السياسة الخارجية لبلده، لكن وجوده في الدولة المضيفة يسمح له ويمكنه من مراقبة كيفية عمل سياسة بلده وتقديم النصح والإرشاد لحكومته وبالتالي مساعدتها على تصحيح مسارها إن تعثرت، أو التشبث بها ودفعها قدماً باهتمام أكبر إن أثمرت ويتم ذلك باكتشاف العراقيل أو التساهيل، وإرسال

التقارير إلى حكومته مع التوصية كي تستطيع على ضوئها تغيير أو تعديل أو تكييف أو تأكيد سياستها .

كما أنه يراقب عن كثب السياسة الخارجية للدولة الممثل فيها ومواقفها من بلده، ويجلى بعض الغموض عنها ويفسر تقلباتها المفاجئة التي تثير قلق حكومته في بعض المناسبات.

وهذا الوجه من أوجه وظيفة جمع المعلومات وإعداد التقارير بالذات قد يثير الحساسية بين الدبلوماسي ورؤسائه في وزارة الخارجية أو حتى التصادم بينه وبينهم نظراً لما يحتويه من وجهات نظر وقيم شخصية تختلف مع ما يعتقده المسؤولون. فالتقرير التحليلي والتوصية يعبران عن تفاعل الأحداث موضوع التقرير مع القيم والمعايير الذاتية للدبلوماسي يصبها في سطور مكتوبة كإنسان في حدود متطلبات المهنة. فهل يضحي الدبلوماسي «بالحقيقة» كما يمليها عليه ضميره، أو يسمع مرؤوسيه ما يزيدون سماعه؟ هناك اجابتان رئيسيتان على هذا السؤال. الأولى مثالية، وهي أن الولاء الشخصي يجب أن لا يقف حجر عثرة أمام الولاء الوظيفي وتقرير الحقيقة ولو كانت مرة. فإذا وجد الرؤساء في تقارير مرؤوسيهم ما يشير إلى تخطئة السياسة والإجراءات المقررة، بصورة غير مباشرة طبعاً، فيجب أن لا تأخذهم العزة بالإثم، أو الخطأ، ويكونوا على استعداد لدراستها دراسة موضوعية قائمة على أساس قيمتها الظاهرية وليس على أساس أنها تمثل تحدياً لأشخاصهم أو لسلطتهم.

والإجابة الثانية عملية. وهي أنه في الحالات الواضحة التي لا تتطلب فيها السياسة أو الاجراءات المقررة تقديم التوصية كجزء من التقرير، أمكن تجنب التصادم المحتمل بتجاهل التوصية والاكتفاء بالتقييم. وفي كل الأحوال يجب أن تكون لمقتضيات الوظيفة الاعتبار الأول. ويمكن اللجوء إلى حل وسط لتحقيق ما تفرضه المهنة من ضرورة الوصول إلى بعض الاستنتاجات من التقارير وذلك بتجنب الحدّية وذكر أكثر من وجه واحد للاستنتاج كالقول مثلاً «هذا من جهة. . . أما من الجهة الثانية. . . » وفي كل الأحوال يجب على الدبلوماسي الابتعاد عن الأسلوب المباشر في كتابة التقارير المثيرة للجدل. «Controversial».

أما الوظيفة التقليدية الرابعة فهي الحماية. وتشمل رعاية وحماية مصالح الدولة المرسلة ومصالح رعاياها المقيمين أو المتواجدين بصورة مؤقتة في اقليم الدولة المضيفة. ويدخل تحت مفهوم الرعايا الأشخاص الحقيقيين والقانونيين مثل الشركات والوكالات التي تحمل جنسية الدولة المرسلة. وقد حصرت الفقرة (ب) من

المادة الثالثة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ أبعاد الحماية الدبلوماسية بالحدود المقبولة في القانون الدولي. وهذا يعني عدم جواز تدخل السفارة لحماية المواطن ضد القوانين والأنظمة المحلية السائدة في الدولة المضيفة. وكل الذي يطمع فيه هو مساواته في المعاملة وعدم اضطهاده أو الإمعان في الإساءة إليه أو إلحاق الضرر بمصالحه بما لا تقره تلك القوانين والأنظمة أو بصورة لا انسانية لا يقبلها المعيار الدولي للعدالة أو القيم الحضارية، كسجنه دون محاكمة أو محاكمته دون توكيل أو تعيين محام للدفاع عنه، أو حبسه على ذمة التحقيق دون محاكمة أو دون توجيه تهمة معينة لفترة غير معقولة من الزمن، أو تعذيبه لانتزاع الاعتراف منه، أو مصادرة أمواله دون سند قانوني. وحتى في هذه الأحوال - ومن باب أولي في الحالات الأخف وطأة - لا تستطيع الدولة مد حمايتها الدبلوماسية دون استنفاذ مواطنها المتضرر جميع طرق الحماية القانونية التي تتيحها القوانين المحلية للدولة المضيفة.

وتشمل حماية مصالح الدولة مراقبة تنفيذ المعاهدات الاقتصادية والتجارية والثقافية المعقودة بينها وبين الدولة المضيفة وتعقيب المصالح الناجمة عنها. وإذا ما تعلقت تلك المعاهدات بمصالح الأفراد وأنشأت لهم بعض الحقوق فيجوز للدولة المرسلة مد حمايتها الدبلوماسية لمواطنيها المتضررين.

تلك هي حدود التدخل الرسمي لحماية مصالح الدولة. وهناك مجالات للتدخل الودي الذي تسمح به قواعد المجاملة بين الدول لتسهيل أمور المواطنين وحل مشاكلهم اليومية والروتينية وتيسير معاملاتهم. وتقوم السفارة في هذه الأحوال بدور الوسيط بصورة غير رسمية، وعادة ما تنجز بالاتصال الشخصي.

وتشمل رعاية مصالح المواطنين تمشية معاملات الأحوال الشخصية والمدنية كتوثيق الزواج والطلاق وتسجيل الوفيات وإصدار شهادات الميلاد وتوثيق العقود والوكالات والشهادات الرسمية الصادرة من سلطات الدولة المضيفة. ويدخل هذا وغيره عادة مجال الوظائف القنصلية التي سنأتي على بحثها بالتفصيل حين دراسة التعامل القنصلي في القسم الثاني من الكتاب.

ثالثاً - متطلبات الدبلوماسية الناجحة :

الدبلوماسية الناجحة بكل بساطة هي الدبلوماسية التي تحقق الأهداف الموكول إليها إنجازها إلى الحد الأقصى الممكن عملاً. وحتى تستطيع ذلك لا بد

من توفر الأدوات والأساليب الضرورية لعملها. ويقع توفر الأدوات (أو عدم توفرها) خارج مسئولية الدبلوماسية لأنها تتعامل بما تملكه الدولة من قوة ونفوذ وتحوله بأساليبها إلى تأثير مادي (إكراه) أو معنوي (اقناع) على سلوك الدول الأخرى وصولاً إلى تحقيق أهداف السياسة الخارجية. أما الأساليب فتوفرها الدبلوماسية نفسها، ولا بد من وجود الدبلوماسي القادر على استخدامها فنياً وعلمياً. وبناء عليه يجب أنِ يتوفر في محترف الدبلوماسية الناجحة نوعان رئيسيان من المؤهلات، شخصية ومكتسبة. وقد كثر الحديث عن هذه المؤهلات والصفات التي يجب أن يتمتع بها الدبلوماسي الناجح منذ قرون خلت[11] إلى يومنا هذا. ولكن الملاحظ أن معظمها عام مشترك تتطلبه معظم المهن الأخرى ومحترفيها. ولنأخذ على سبيل المثال ما اقترحه السير هرالد نيكلسون[12] من خصال رأي ضرورة توفرها في الدبلوماسي المثالي وهي: ١ - الصدق، ٢ - الدقة، ٣ - الهدوء، ٤ - الحلم، ٥ - الصبر، ٦ - التواضع، ٧ - الولاء، ونتساءل: أيجب توفرها في كل موظف عمومي؟ ونستطيع الإجابة بالقول إن الدبلوماسي إنسان لا يختلف عن أقرانه من رجال الأعمال الناجحين أو الإداريين أو الموظفين المدنيين لكنه موظف متخصص يجب أن تتوفر فيه ما يلزم توفره في الآخرين من الخصال المذكورة، لكنه يجب أن يتمتع بالإضافة إلى ذلك بصفات ذات أبعاد مميزة تفرضها مهنته. ولكل زمان صفات تفصيلية تتناسب مع روح العصر ومتطلباته الخاصة به، رصدها المعاصرون لتلك الحقب فجاءت تعبيراً عن نوعية الدبلوماسية التي مارسها الأقدمون في فترة تاريخية من حياة الأمم. فيذكر لنا نيكلسون، نقلاً عن مقال اليسون فيلبس في دائرة المعارف البريطانية عن الدبلوماسية، ان أوتوفيانو ماجي في كتابه «DE LEGATO» المنشور عام ١٥٩٦ قد ذكر أن السفير ينبغي له:

> **إن يكون عالماً خبيراً في الالهيات، ومتبحراً في أرسطو وأفلاطون، وقادراً بسرعة على أن يجد حلاً للمسائل العويصة بصورة ديالكتيكية صحيحة وينبغي أيضاً أن يكون خبيراً في الرياضيات، وفن العمارة، والموسيقا، والطبيعيات والقانون المدني وقانون الكنيسة.**
>
> **ويجب عليه أن يتكلم اللاتينية ويكتبها بطلاقة، وان يجيد اليونانية،**

---

(١١) راجع على سبيل المثال الصفات التي كان يجب توفرها في السفراء العرب في سموحي فوق العادة، **الدبلوماسية الحديثة**، الطبعة الأولى بيروت - دار اليقظة العربية، ص ص ٢٢ - ٢٥.

(١٢) نيكلسون، **الدبلوماسية**، مرجع سابق ص ١٠٨.

والاسبانية والفرنسية، والالمانية، والتركية. ويجب كذلك أن يكون باحثاً في العلوم القديمة ومؤرخاً وعالماً جغرافياً، وخبيراً في العلوم العسكرية، ومتذوقاً للشعر تذوقاً ثقافياً ويجب أن يكون قبل كل شيء، من عائلة ممتازة، غنية، وقد منحه الله الحسن والجمال(١٣).

وليس من الصعوبة تصور الأسباب التي أوحت لكاتب القرن السادس عشر بهذه المتطلبات التعجيزية ـ كما نتصورها اليوم. فلم تكن مذكرة مكتب السفير مزدحمة بمواعيد العمل اليومية. وكانت جل اهتماماته تنصب على اقامة الحفلات والمآدب الرسمية أو تلبية الدعوات لها. وكان عدد السفارات قليلاً يسمح بقضاء وقت أطول في الضيافة، والاحتكاك بعدد أقل من اعضاء السلك وزوجاتهم ومحضياتهم، مما اقتضى قابلية خارقه على الحديث الممتع الشيق والخوض في كل موضوع لقتل الوقت وطرد الملل من نفوس المستمعين خلال ساعات الليل الطويلة. أما اليوم فلا تسمح زحمة العمل وواجبات السفير المعقدة بالحديث عن الشعر والموسيقا وفن العمارة لكي يقال بأنه خفيف الظل وحلو المعشر. ولا يشترط فيه أن يكون غنياً يجري في عروقه الدم الأزرق حيث تكفلت حكومته بمصاريف الضيافة، ولم يعد من يحتك بهم من رجال الحكم والسفراء من ذوي الألقاب والمحتد الارستقراطي النبيل. فسفير اليوم الناجح هو الذي يستطيع أداء مهمته الصعبة بالتوفيق بين متطلباتها وما هو متوفر لديه من وقت وإمكانات. فهو إداري ومنظم ومنسق قبل أن يكون مضيفاً وشخصية اجتماعية يشار إليها بالبنان. وهذا لا يعني مطلقاً عدم أهمية الجوانب الشخصية والاجتماعية، بل يعني أولوية المتطلبات الوظيفية المهنية على ما سواها. لذلك فإننا سنؤكد على الجانب الوظيفي في الدبلوماسية الناجحة مذكرين في الوقت نفسه بضرورة تمتع الدبلوماسي بالصفات الشخصية السبع التي أتينا على ذكرها كي يستطيع أداء مهمته بنجاح ويمكن تلخيص المتطلبات الوظيفية بما يلي:

(١) المام الدبلوماسي بتاريخ وحضارة البلد المرسل إليه وعادات وتقاليد شعبه وقيمهم ومثلهم وتطلعاتهم. كل ذلك يساعده على الإدراك الشامل لاتجاهاته المعاصرة وتفسير مواقفه ومجريات الأمور وكيفية تصريفها فيه. وأفضل المصادر لهذه المعلومات ـ بالإضافة إلى الكتب هم ابناء وطن الدبلوماسي المقيمون في البلد المضيف ومراسلي الصحف الأجنبية وزملائه الدبلوماسيين الذين يكونون أغنى

---

(١٣) المرجع نفسه ص ١٠٩.

مصدر للمعلومات والذين يجب على الدبلوماسي كسب ودهم وثقتهم والارتباط بهم اجتماعياً. وسيجد الدبلوماسي متعة ومصدراً قيماً لتفسير الحاضر بالرجوع إلى المعلومات والتقارير والمراسلات القديمة المحفوظة في أرشيف السفارة.

إن من واجبات السفير تفسير مواقف حكومته وسياستها الخارجية للمسئولين في البلد الممثل فيه. وكي يتمكن من ذلك لا بد له من الإلمام الشامل بالأولويات التي تقرر السياسة الخارجية لبلده. ويتطلب ذلك معرفته لبلده، جغرافيته، تاريخه، حضارته، هيكله الاقتصادي والاجتماعي والسياسي وتركيبته السكانية، موارده الاقتصادية والبشرية، زراعته، تجارته، صناعته وأوضاعه المالية. كل ذلك ضروري، لا للتأثير على نفوس مستمعيه وتسليتهم بل للاستجابة لمتطلبات الوظيفة.

(٢) يعمل الدبلوماسي في بيئة دولية معقدة ونظام دولي متطور له قواعده وأصوله القانونية والسياسية. لذا وجب عليه الإلمام بالعلاقات الودية والقوى المحركة لها والمؤثرة عليها واتجاهاتها وكيفية عملها، وكذلك التعامل الدولي وإجراءاته، ومنه التعامل الدبلوماسي والقنصلي ووظائفه وممارساته والقواعد الدولية المنظمة له كي يعرف موطيء قدمه وحقوقه وواجباته. والإلمام بالقانون الدولي العام والمنظمات الدولية والإقليمية أمر تحتمه طبيعة العمل الدبلوماسي حيث تثار كل يوم الخلافات حول تطبيق وتفسير هذا القانون في العلاقات الرسمية على الأقل.

(٣) على السفير أن يأتمر بأوامر وتعليمات وزارة الخارجية وينفذها بحذافيرها. أما لو كانت له تحفظات شخصية على الأوامر والتعليمات الصادرة إليه، أو كان لا يتفق مع ما جاء فيها ويعتبرها مناقضة للمعلومات التي تحت تصرفه، أو يرى في أتباعها ما يعود بالضرر على بلاده، فلا يجوز مطلقاً إهمالها والتصرف بوحي من رأيه الشخصي. وكل الذي يستطيعه ارضاء للحقيقة كما يراها هو محاولة اقناع المسئولين بوجهة نظره وتقديم النصح والمشورة. فإن أصرت وزارة الخارجية على وجهة نظرها وجب عليه تنفيذ التعليمات دون أن يبدو عليه أي امتعاض أو علامات تشير إلى مخالفته لها. ويجب عليه أكثر من ذلك الدفاع بحرارة عن مواقف حكومته وسياستها حتى لو كان لا يتفق معها. وان لم يستطع فما عليه إلا طلبِ نقله إلى عاصمة دولة أخرى أو الاستقالة.

(٤) على السفير أن لا يتصرف تصرفاً مبنياً على فرض أن حكومته لا تمانع فيما هو

مقدم عليه قياساً على مواقفها السابقة. وهذا يعني أن عليه أن يحيل مقترحاته المهمة إلى وزارة الخارجية لأخذ رأيها مجدداً في الموضوع. فمن يدريه أن حكومته قد غيرت سياستها. وهذا المطلب تمليه طبيعة السياسة الخارجية المعاصرة وتقلباتها المفاجئة وخضوعها لمعطيات وفرضيات قد تتغير من يوم لآخر.

(٥) تعاطف الدبلوماسي مع البلد المبعوث إليه مطلب مهم لنجاح الدبلوماسية. ولا يجوز مطلقاً تعيين دبلوماسي في بلد يكره أو يزدري شعبه. فالتعصب السلبي يحول دون الرؤيا الصحيحة والموضوعية ويحول دون وصول الدبلوماسي إلى حكم صائب على الأمور وتفسيرها كما هي لا كما يرسمها له تعصبه. ومع ذلك يجب على الدبلوماسي تجنب أو مقاومة الاندماج الودي والانغماس في حب البلد الموفد إليه إلى درجة تنسيه المهمة المبعوث من أجلها وهي رعاية وتنمية مصالح دولته. فمهما بلغت درجة الإعجاب والتعاطف يجب أن لا يغيب عن ذهن الدبلوماسي أن مصلحة بلده لها الأولوية دائماً. ويتعلق بهذا الموضوع العلاقات الشخصية التي يجب أن يقيمها الدبلوماسي مع من يتصل بهم من سكان الدولة المضيفة. فالصداقة أمر مرغوب فيه، لكن الصداقة الحميمة شيء آخر يجب تجنبه لما قد تثيره من غضب الجهات المعارضة أو المنافسة للأشخاص المقربين جداً للدبلوماسي، ولما قد تؤثر على موضوعيته. وكقاعدة عامة يجب تجنب الاختلاط الزائد عن اللزوم وعمّا تقتضيه حدود الوظيفة بقادة المعارضة ورجالها البارزين لما قد يثير ذلك من حفيظة من هم في الحكم.

الفصل الرابع

إقامة العلاقات الدبلوماسية

العلاقات الدبلوماسية بين الدول يمكن أن تتم عن طريق الاتصال الودي بأي شكل من الأشكال بين حكوماتها. لكن العلاقات الدبلوماسية الدائمة لا تعتبر قائمة إلا بتأسيس البعثة الدبلوماسية، أو ما يسمى بتبادل البعثات الدبلوماسية بينها. وهذا يتم بالرضاء المتبادل وعلى أساس فهم الدور والوظائف التي تمارسها البعثة. وسنبحث في هذا الفصل الأوجه المختلفة لإقامة العلاقات الدبلوماسية بين الدول.

أولاً - تأسيس البعثة الدبلوماسية:

البعثة الدبلوماسية جهاز من أجهزة إحدى شخصيات القانون الدولي العام، معتمدة بصورة دائمة لدى شخصية أخرى من أشخاص القانون الدولي لغرض اقامة العلاقات الدبلوماسية. وعلى ذلك فالبعثة الدبلوماسية هي جهاز من أجهزة الدولة ضمن مفهوم القانون الدولي العالم التقليدي.

هذا ويجب التمييز بين البعثة الدبلوماسية نفسها وموظفي البعثة. فقواعد القانون الدبلوماسي التي تحكم البعثة هي ليست نفسها التي تحكم موظفي البعثة الدبلوماسية[1] ويمكن توضيح ذلك كما يلي:

---

(١) لم يميز المؤلفون في القانون الدبلوماسي بين البعثة وموظفي البعثة راجع على سبيل المثال:

Ernest Satow, **A Guide To Diplomatic Practice,** (London: Longmans, Green, 1957).

وبالعكس راجع:

Philippe Cahier and Luke T. Lee, Vienna Convention on Diplomatic and Consular Relations, **International Conciliation,** January, 1969, No. 571.

(١) تأسيس البعثة الدبلوماسية هو نتيجة اجراءات تختلف عن تلك المتبعة في تعيين الممثل الدبلوماسي.
(٢) تتمتع البعثة بحقوق وامتيازات خاصة بها مستقلة عن موظفيها.
(٣) تختلف الاجراءات والأسس القانونية لمغادرة أو طرد أحد اعضاء البعثة عن أسس وإجراءات أغلاق البعثة.
وستتجلى هذه الفروق من خلال بحثنا التفصيلي للموضوع.

ويتطلب افتتاح البعثة الدبلوماسية في اقليم دولتين أو في اقليم إحداهما موافقة الدولة المعنية كما جاء في المادة الثانية من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التي نصت على أن «يتم إنشاء العلاقات الدبلوماسية بين الدول وإرسال البعثات الدبلوماسية الدائمة بطريق الرضى المتبادل». وقد وضعت الاتفاقية بهذه المادة حداً لآراء بعض كتاب القانون الدولي الذين اعتبروا قيام العلاقات الدبلوماسية بين دولتين ملزماً لهما بمجرد تبادل بعضهما الاعتراف ببعض، أي أنهم لم يشترطوا رضا الدولتين لإنشاء العلاقات الدبلوماسية واعتبروه حقاً مستمداً من الاعتراف على أساس ما سمي قديماً « بحق التمثيل » «Right of Legation» ولم ترَ لجنة تقنين القانون الدولي العام المنوط بها إعداد مسودة الاتفاقية حاجة لذكر هذا المفهوم ما دامت ممارسة حق التمثيل تعتمد على اتفاق الأطراف المعنية[٢].

وكان لالتفاتة لجنة القانون الدولي ما يبررها. فالدول في حالات غير قليلة لا ترغب في إقامة علاقات دبلوماسية لأسباب متعددة، منها مثلاً حالتها الاقتصادية، ولكن هذا لا يمنعها ـ إن أرادت ـ من استقبالها للسفارات في بلدها من دول ليس لها فيها تمثيل دبلوماسي. وعلى كل حال لما كان الرضى شرطاً فعقد معاهدة لتأسيس البعثة الدبلوماسية هو الطريق المألوف للتعبير عن هذا الرضى. ولكن الملاحظ أن نصوص المعاهدات في هذا الشأن غير متجانسة أو موحدة، ولكنها على الأكثر تنصّ على المعاملة بالمثل. ولكن حتى لو وجد هذا النص فالدولة ملزمة به بقدر ما يتعلق الأمر بسماحها لإنشاء بعثة دبلوماسية في اقليمها للطرف الثاني في الاتفاقية، وهو غير ملزم للدولة التي لا ترغب في انشاء سفارة لها لقلة مصالحها في بلد الطرف الثاني.

وتتضمن اتفاقيات تبادل انشاء العلاقات الدبلوماسية تحديد مستوى التمثيل

---

(٢) **International Law Commission Yearbook,** 1958, Vol. 11. p. 90.

الدبلوماسي ـ أي فيما إذا كان على مستوى السفارة أو المفوضية. ولكن الملاحظ هو أن التمثيل الدبلوماسي على مستوى السفارة هو الغالب اليوم ولم يعد مقتصراً على الدول العظمى كما كان قبل الحرب العالمية الثانية. وحتى الدول التي كانت تتبادل التمثيل الدبلوماسي على مستوى المفوضية ـ التي يترأسها وزير مفوض ومندوب فوق العادة ـ رفعت درجة تمثيلها إلى مستوى السفارة التي يرأسها سفير فوق العادة ومفوض.

وتتضمن الاتفاقيات كذلك تحديد نوع التمثيل الدبلوماسي فقد ترغب الدولتان، أو إحداهما، بانشاء سفارة على رأسها سفير مقيم أو سفارة يرأسها قائم بالأعمال بالنيابة «Charge d'affaires ad interim»، يقوم بمهام السفير المقيم بصورة دائمة في سفارة دولة أخرى لكنه مع ذلك يحضر لتقديم أوراق الاعتماد ثم يغادر إلى محل اقامته الدائم في بلد مجاور ويتردد من وقت لآخر أو في المناسبات. ويجوز كذلك اقامة العلاقات الدبلوماسية بتمثيل دبلوماسي غير مقيم أي دون انشاء سفارة والاكتفاء فقط بتقديم السفير أوراق اعتماده ويحضر من وقت لآخر أو في المناسبات أو عند الحاجة لتمثيل بلده.

ثانياً: ادارة العلاقات الدبلوماسية في حالة غياب التمثيل الدبلوماسي الكامل:

إذا استمر نمو العائلة الدولية على النمط نفسه الذي ألفه العالم منذ نهاية الحرب العالمية الثانية حتى اليوم، فإن اثنتين من كل خمس دول يمكن أن توصف بالدول المصغرية «Microstates» التي يقل عدد نفوسها عن ٣٠٠,٠٠٠ نسمة، خمسون منها يمكن ن تكون دولاً دون المصغرية «Sub - microstates» يقل عدد سكانها عن مائة ألف نسمة[٣] بالمقارنة مع الصين والاتحاد السوفياتي والهند والولايات المتحدة والبرازيل واليابان وأندونيسيا التي يزيد عدد سكان كل منها عن مائة مليون نسمة. وسبعون دولة أخرى يتراوح عدد سكانها بين الخمسة ومئة المليون.

وقليل من الناس يدرك أن عدداً من الدول التي تتمتع بالشخصية الدولية والمساواة القانونية التامة (دولة واحدة صوت واحد) مع الدول العظمى، لا يزيد عدد سكانها على عدد الطلاب المسجلين في جامعة كاليفورنيا، أو على عدد المشاهدين

(٣) Elmer Plischke, «Microstates: Lilliputs in Worldaffairs», **The Futurist** (Washington, D.C.: World Future Society, Feb. 1978), Vol. 12, p. 20.

لمباراة كرة القدم الرئيسية في الولايات المتحدة كما يبين الجدول التالي :

اسم الدولة		العضوية في الأمم المتحدة	عدد السكان
توفالو	Tuvalu	عضو ٧٩ (غرب المحيط الهادي)	٦,٣٠٠
نورو	Nauru	ليست عضواً ولكنها مستقلة «المحيط الهادي»	٨,٠٠٠
سنت لوسيا	St. Lucia	عضو ٧٩ (شرق البحر الكاريبي)	١٢,٠٠٠
سيشيلز	Seychelles	عضو ٧٦(آسيا)في المحيط الهندي	٦٥,٠٠٠
دومينيكا	Donnica	عضو ٧٨ (شرق البحر الكاريبي)	٨٠,٠٠٠
ساوتوم	Sao Tome	عضو ٧٥ (افريقيا)	٨٥,٠٠٠
تونكا	Tonga	ليست عضواً ولكنها مستقلة (جنوب المحيط الهندي)	١٠٠,٠٠٠
كرينادا	Grenada	عضو ٧٤ (البحر الكاريبي)	١٠٠,٠٠٠

أما الدول التي يتراوح عدد سكانها بين ١٠٠ ـ ٣٠٠ ألف (كلها اعضاء في الأمم المتحدة) فهي[٤] :

البهامس (البهاما) . . Bahamas (البحر الكاريبي) . . . . (٢٣٥,٠٠٠)

البحرين . . . . الجزيرة العربية . . . . (٣٠٠,٠٠)

بربادوس . . . . Barbados (البحر الكاريبي) . . . . (٢٦٠,٠٠٠)

جزر كيب فردي Cape Verde (افريقيا) . . . . (٣٠٠,٠٠٠) تقريباً

جزر القمر Comoro (افريقيا) . . . . (٣٠٠,٠٠٠) تقريباً

جيبوتي (عفار وعيسى) Djibouti . . . . (افريقيا) . . . . . . (٢٣٠,٠٠)

غينيا الاستوائية Equatorial Guinea (افريقيا) . . . . (٣٠٠,٠٠)

ايسلاندة Iceland (اوروبا) . . . . (٢٢٥,٠٠٠)

مالديف Maldives (اسيا) . . . . (١٥٠,٠٠٠)

---

(٤) **United Nations Demographic Yearbook,** 1977, 1978 and **Information Please Almanac,** 1980, pp. 110 - 111, 125 - 287, 333. Also Plischke, **op. cit.,** pp 20 - 23.

قطر . . . . الجزيرة العربية . . . . (٢٠٠,٠٠٠)

ساموا الغربية Western Samoa (البحر الكاريبي) . . . . (١٥١,٠٠٠)

جزر سلمون Solomon Islands (المحيط الهادي) . . . . (٢٠٠,٠٠٠)

ومن الأقاليم المرشحة لنيل الاستقلال وبالتالي الانضمام للعائلة الدولية كدول هي جزر سنت كرستوفر «St. Christopher» و«بيلز» «Belize» وغيانا الفرنسية «French Guinna» وانتيكوا «Antiqua» وكواديلوب «Guadelope» وانتيلي الهولندية «Netherlands Antilles» في البحر الكاريبي وبروني «Brunei» وهبردس الجديدة «New Hebrides» في المحيط الهادي، وكلها من الدول المصغرية التي يقل عدد سكانها عن مئة الألف نسمة.

وإذا أخذنا بنظر الاعتبار أن عدد الدول المستقلة اليوم هو ١٥٩ دولة فإن ذلك يعني - من بين أشياء أخرى - أنه لو اعتمدت كل واحدة منها سفيراً مقيماً لها في كل دولة أخرى لبلغ عدد السفارات الدائمة المعتمدة لـ **١٥٩ عاصمة ٢٤,٦٤٩** سفارة. ولكن المعلومات المتيسرة لنا تشير أن عدد السفارات في العالم لم يتجاوز ٦٤٠٠ سفارة في عام ١٩٧٥، وهذا يعني ٢٧٪ فقط من العدد الممكن(٥).

فكيف يمكن التوفيق بين رغبة الاعداد المتزايدة من الدول المصغرية وغيرها من الدول التي لا تسمح أوضاعها الاقتصادية ولا تتطلب مصالحها الدولية البسيطة بإنشاء السفارات في كل أو معظم ارجاء المعمورة، وقدرتها على تحقيق هذه الرغبة؟ ان ظاهر الحال يشير إلى أن حركة الاستقلال تسير في اتجاه معاكس مع التمثيل الثنائي التقليدي «Bilateral representation» وميلها نحو إيجاد بديل عملي تستطيع معه انجاز مهام سياساتها الخارجية (على تواضعها).

ويمكن عرض البدائل المتوفرة للدولة التي لا تستطيع تأسيس بعثات دبلوماسية دائمة في كل أو بعض الدول الأخرى كما يلي:

(١) يمكن اعتماد رئيس بعثة، أو تعيين أحد اعضاء الهيئة الدبلوماسية، مقيم في دولة أخرى لتمثيل بلده في عدة دول كرئيس بعثة غير مقيم أو «زائر» **دون انشاء سفارات بها**. ولا يشترط الحصول على موافقة الدول المستقبلة المعنية بل يجب ابلاغها ولها الحق في الاعتراض فقط، فإن لم تعترض أصبح الاعتماد أو التعيين نهائياً (م ٥ ف ١، من اتفاقية فيينا).

---

(٥) Plischke, **Ibid**, p. 22.

(٢) قيام رئيس بعثة معتمد بصورة دائمة لدى دولة أخرى بتمثيل بلده في عدة دول ليس له فيها إقامة دائمة مع انشاء بعثة دبلوماسية في كل منها يرأسها قائم بالأعمال بالنيابة (م ٥ ف ٢ من اتفاقية فيينا) وتسمى هذه الحالة بالتمثيل المتعدد «Multiple Representation» ويشترط موافقة الدولة المضيفة لتأسيس البعثة فيها.

٣ - يجوز لعدة دول أن تعتمد الشخص نفسه بصفة رئيس بعثة لدى دولة أخرى إلا إذا اعترضت الدولة المستقبلة (م ٦ من اتفاقية فيينا) وهذه حاله نادرة على الرغم من قلة تكاليفها للدول الفقيرة حيث تتطلب مشاركة عدة دول لرئيس بعثة واحد قدراً كبيراً من اتفاق وجهة النظر والمصالح المشتركة.

هذا وقد تبنى مؤتمر فيينا تعديلاً اقترحه ممثل الدانمارك[٦] ثم تبنته اتفاقية فيينا) للعلاقات الدبلوماسية في الفقرة الثانية من المادة ١٩ أجيز بموجبه للدولة المرسلة، بعد الحصول على موافقة الدولة المستقبلة، تعيين أحد أعضاء الهيئة الادارية أو الفنية للقيام بأعمال البعثة في حالة عدم وجود أي عضو من اعضاء الهيئة الدبلوماسية للبعثة في الدولة المستقبلة. وقد ذكر صراحة في محاضر الأعمال التحضيرية والمناقشات للمؤتمر بأن الأسباب الموجبة لهذا التعديل هو تسهيل الأمر على الدول الصغيرة والفقيرة. لأن المادة ١٩ ف (١) اشترطت قيام قائم بالأعمال بالنيابة بصفة مؤقتة كرئيس للبعثة إذا شغر مركز رئيس البعثة. وكثير من الدول الصغيرة أو المصغرية غير مؤهلة لتعيين هذا الصنف من الدبلوماسيين لاحتلال مراكز رئيس البعثة في سفاراتها. ومع ذلك فإن هذا الشخص الاداري أو الفني الذي هو دون قائم بالأعمال بالنيابة لا يتمتع بجميع صلاحيات القائم بالأعمال، فهو غير مخول، مثلاً، بالمفاوضة لعقد اتفاق أو معاهدة.

إن هذه الالتفاتة هي إحدى الأمثلة على تكييف القواعد الدبلوماسية التقليدية لعام ١٩٦١ مع الواقع، وتستحق الثناء بلا شك.

ثالثاً - ادارة العلاقات الدبلوماسية في حالات قطع العلاقات الدبلوماسية:

الحالات التي ذكرناها في الفقرتين السابقتين من هذا الفصل تتعلق بإدارة

---

(٦) **Conference On Diplomatic Relations,** p. 14.

العلاقات الدبلوماسية بين الدول التي لم تكن ترتبط بعلاقات دبلوماسية دائمة من قبل وأقامت هذه العلاقات من جديد، إما بالطريقة المألوفة وهي التمثيل الثنائي الكامل أو باختيار إحدى طرق التمثيل الدبلوماسي غير الكامل.

أما ادارة العلاقات الدبلوماسية في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية فتنصب على ادارة تلك العلاقات في حالة سحب البعثة الدبلوماسية وانتهاء التمثيل الدبلوماسي بكل طرقه التي ذكرناها سابقاً. ويمكن تصور ذلك في ثلاث حالات رئيسية هي:

(١) غلق البعثة الدبلوماسية بالاتفاق المتبادل بين الدولتين المعنيتين. وقد يكون ذلك نتيجة لتغير الظروف مثل انتفاء الحاجة إلى البعثة أو لأن ادامتها غير اقتصادية.

(٢) سحب البعثة الدبلوماسية كوسيلة للتهديد وممارسة الضغوط على الدولة المستقبلة مع احتمال قطع العلاقات الدبلوماسية وما قد يؤدي إليه من مضاعفات تجر إلى الحرب. وقد استخدم هذاالاجراء في الماضي من قبل الدول الكبرى لإكراه الدول الصغرى على اتخاذ مواقف سياسية معينة تتفق مع مصالحها. ومن النادر استخدام هذا الإجراء في التعامل الدبلوماسي اليوم. ولكن ليس من غير المألوف اللجوء إليه كوسيلة من وسائل الاحتجاج وليس التهديد على الرغم من قلة فاعليته بهذا الشكل وعدم تناسب ما قد يسببه من ازعاج لكلا الطرفين مع النتائج التي يأتي بها.

(٣) قطع العلاقات الدبلوماسية نتيجة لقيام حرب.

وفي كل الحالات يمكن للدولة أن تعهد بحماية ورعاية مصالحها ومصالح مواطنيها المقيمين إلى دولة ثالثة لها بعثة دبلوماسية دائمة في البلد المعنى بعد موافقة الدولة المستقبلة على الدولة الثالثة (م ٤٥ فقرة جـ من اتفاقية فيينا) وهذا يعني أن الدولة المستقبلة لا تملك الحق في منع الدولة المرسلة من عهدة مصالحها لدولة ثالثة، فهذا أمر وجوبي، ولكنها تستطيع الاعتراض على من اختارته من الدول فقط. وعلى الدولة المستقبلة في كل الأحوال، حتى لو كانت في حالة نزاع مسلح مع الدولة المرسلة، ان تحترم وتحمي مباني البعثة وكذلك ممتلكاتها ومحفوظاتها لحين انتهاء الحرب أو تصفية الممتلكات.

وحتى لو سحبت أو قطعت العلاقات الدبلوماسية رسمياً فمن النادر انقطاع

الاتصال. فالاعتماد المتبادل بين الدول لا يسمح بالقطيعة الكلية، وغالباً ما تستمر العلاقات الدبلوماسية ولكن بصورة غير مباشرة - أي عن طريق دولة ثالثة - أو ما سماه استاذنا بلشكي بتمثيل الوصاية «Guardianship Representation»[٧] أو تمثيل المصالح بالنيابة. وفي بعض الحالات التي لا تصل إلى النزاع المسلح تكتفي الدولتان بمغادرة رئيس البعثة فقط، ويستمر بقية العاملين في البعثة على إنجاز مهامهم السياسية والاقتصادية والثقافية، بالاتفاق مع الدولة المضيفة، وفي مقر البعثة نفسه، مع تحفظ واحد هو انهم يستمرون من الناحية النظرية على أداء أعمالهم كأعضاء في البعثة الدبلوماسية للدولة التي اختارها بلدهم لرعاية مصالحه. وفي هذه الحالة يحتفظون بامتيازاتهم وحصاناتهم الدبلوماسية الشخصية، ويواصلون الاتصال بحكومتهم باسم البعثة الدبلوماسية الراعية وامتيازها. ولكنهم لا يستطيعون رفع علم دولتهم أو وضع شعارها على مبنى بعثتهم ويستبدلون بهما علم وشعار الدولة الراعية لمصالح بلدهم. ويتم الاتصال بالدولة المستقبلة عن طريق الدولة الراعية.

---

(٧) Plischke, **op. cit.**, 23.

الفصل الخامس

البعثة الدبلوماسية

أولاً - رئيس البعثة الدبلوماسية:

رئيس البعثة الدبلوماسية هو الشخص المعين من قبل حكومته ليرأس البعثة الدبلوماسية لدولته في دولة أخرى بعد موافقة الدولة المستقبلة. وهو مسئول أمام حكومته وحكومة الدولة المعتمد لديها عن جميع الأمور والتصرفات المتعلقة بالبعثة حتى لو خول صلاحياته لأعضاء البعثة. وبقدر ما يتعلق الأمر بالدولة المستقبلة ليس هناك إلا شخص واحد في بعثة دبلوماسية واحدة يمثل دولة أخرى هو رئيس البعثة الدبلوماسية أو من ينوب عنه. وليس لأعضاء البعثة دونه أية وظيفة تمثيلية، وما هم إلا مساعدون لرئيس البعثة.

١ - تعيين رئيس البعثة الدبلوماسية وموافقة الدولة المستقبلة:

إن مسألة اختيار رئيس البعثة الدبلوماسية هي مسألة داخلية تعود للقوانين والأنظمة المحلية المتبعة في الدولة المرسلة وليس للقانون الدبلوماسي أية علاقة بالموضوع. ومع ذلك يجب على الدولة المرسلة الحصول على موافقة الدولة السمتقبلة قبل إرسال رئيس بعثتها لاستلام عمله فيها (م ٤ ف ١ من اتفاقية فيينا) وقد حسمت المادة (٤ ف ٢) من اتفاقية فيينا أمراً كان مدعاة لإثارة المشاكل والإحراج بين الدول حين نصت على عدم الزام الدولة المستقبلة بإبداء أسباب الرفض. وهناك عدة أسباب للرفض تقدرها الدولة المستقبلة، منها مواقف الشخص المقترح العدائية من الدولة المستقبلة، أو سمعته السيئة التي اكتسبها حين كان عضواً في البعثة

الدبلوماسية لدولته في الدولة المستقبلة بمرتبة أقل ثم تدرج في سلم السلك الدبلوماسي في دول أخرى حتى وصل إلى مرتبة سفير، أو لأنه قد سبق وأن رفض أو أعلن أنه شخص غير مرغوب فيه، أو لأنه مزدوج الجنسية، إحداهما جنسية الدولة التي يراد اعتماده لديها. . الخ[1] والحكمة من شرط الموافقة هي أن الثقة والاحترام المتبادل شرطان أساسيان لأداء رئيس البعثة لمهمته. فهو همزة الوصل الوحيدة بين الدول المستقبلة ودولته، فإن لم يحظ بالقبول الحسن والترحيب من قبل من سيحتك بهم من المسؤولين على الصعيدين الشخصي والرسمي في البلد المضيف أغلقت الأبواب في وجهه وحل الشك والانغلاق، والخصومة المبطنة، محل الثقة والانفتاح والمودة. وهذا ليس في صالح دولته ولا في صالح الدولة المضيفة. لذا كان على الدولة المرسلة أن تتجنب ترشيح الشخص الذي تعتقد لأسباب تعلمها أو تتحرى عنها بأنه غير مرغوب فيه في الدولة المستقبلة. ويمكنها أن تستشف ـ دفعاً للمواقف الحرجة والتعقيدات ـ بصورة غير رسمية رأي الدولة المستقبلة في المرشح قبل مفاتحتها بصورة رسمية، كأن يقوم سفيرها أو مندوبها في منظمة دولية، ان لم يكن لها تبادل دبلوماسي بعد، برصد ردود فعل المسئولين في الدولة المضيفة من الشخص المقترح. وعليها أن لا تذيع خبر التعيين إلا بعد تسلمها الرد الرسمي بالموافقة وتحيط عملية استمزاج رأي الدولة بالتكتم والسرية.

وفي حالة تبادل رؤساء البعثات لأول مرة، تعرض كل من الدولتين اسم الشخص الذي ترشحه لتمثيلها في البلد الآخر عن طريق الجهة التي قامت بنقل الرغبة في تبادل العلاقات الدبلوماسية.

أما إذا كانت العلاقات الدبلوماسية الدائمة قائمة وقررت الحكومة استبدال رئيس بعثتها، فعلى رئيس البعثة بمجرد أن تصله تعليمات حكومته بنقله أن يعد مذكرة يرفق بها تاريخ حياة المرشح الجديد وتتضمن اسمه الكامل وتاريخ ميلاده وحالته الاجتماعية (متزوج، أعزب، أرمل، عدد الأولاد، الخ . . .) ونبذة عن ثقافته والوظائف التي يشغلها والألقاب التي حصل عليها. ويطلق على ذلك «Curriculum Vitae» وترفق بمذكرة «Aide memoire» يذكر فيها رغبة الحكومة بتعيين السفير (أو الوزير المفوض). ويسمى هذا الطلب بطلب الموافقة «Agrement» على تعيين

---

(١) لمزيد من الأمثلة راجع فاضل زكي محمد ـ الدبلوماسية ـ مرجع سبق الإشارة إليه ـ ص ٤٩ ـ ٥٣.

السفير أو الوزير المفوض ويقوم رئيس البعثة بتقديم هذه المذكرة بنفسه إلى وزير الخارجية.

أما الرد على الطلب فقد يستغرق وقتاً يمكن أن يصل إلى شهر. أما إذا زادت المدة عن ذلك فيمكن اعتبار التأخير في الرد دليلاً على تردد الدولة في قبول المرشح أو أنه غير مقبول. فالسكوت لا يعني الرضا، لأن الموافقة الصريحة شرط أساسي للتعيين. ولكي تعبر الدولة عن استيائها لرفض مرشحها تلتجىء إلى تأخير تسمية مرشح جديد وتكلف أحد اعضاء البعثة القيام بالأعمال بالنيابة.

٢ - وصول رئيس البعثة:

بعد الموافقة على تعيين رئيس البعثة تتصل ادارة المراسم في وزارته بالقائم بالأعمال بالنيابة في البعثة التي سيرأسها وتخبره بموعد مغادرته ووصوله على أن يتم ذلك قبل الموعد بوقت كاف. ويقوم القائم بالأعمال بالنيابة بدوره بأخطار ادارة المراسم في الدولة المستقبلة بيوم وساعة ومحل الوصول وواسطة النقل. وعند وصوله يستقبله مدير المراسم أو نائبه، وفي بعض الدول ممثل رئيس الدولة. وبعد استراحة قصيرة في قاعة كبار الزوار يتوجه بسيارة بعثته إلى منزله أو مقر عمله الجديد.

وبعد وصول رئيس البعثة بيوم تطلب سفارته من ادارة المراسم بوزارة الخارجية تحديد موعد لمقابلة وزير الخارجية أو من ينوب عنه إن كان غائباً لتقديم نسخة من أوراق اعتماده وأخرى من أوراق استدعاء سلفه. وفي الموعد المعين يقابل رئيس البعثة وزير الخارجية في مكتبه الرسمي دون مراسم ويرجوه تحديد موعد لتقديم أوراق اعتماده إلى رئيس الدولة. وينتهز الفرصة للإعراب عن سروره لاختيار حكومته له بتمثيل بلده لدى دولة وزير الخارجية وعزمه على توثيق عرى الصداقة والتعاون بين البلدين واستمراره على خطة سلفه بتدعيم السياسة الودية لما فيه مصلحة القطرين.

هذا بالنسبة للسفير (أو الوزير المفوض) أما إذا كان رئيس البعثة من مرتبة قائم بأعمال أصيل «Charge d»Affaires en titre» فإنه يكون معتمداً لدى وزير الخارجية وليس لدى رئيس الدولة، ويسلمه حين مقابلته كتاب تعيينه.

٣ - تقديم أوراق الاعتماد:

في الموعد المعين يتوجه السفير إلى المقر الرسمي لرئيس الدولة لتقديم النسخة الأصلية من أوراق الاعتماد Letters of Credence مصحوبة بأوراق استدعاء

سلفه «Letter of Recall» ويتم ذلك عادة بمراسم خاصة تقررها كل دولة حيث لا توجد قواعد موحدة تتبعها جميع الدول في هذه المناسبة. ولكن على الدولة أن تتبع المراسيم نفسها مع كل السفراء دون تمييز مهما كانت العلاقات بينها وبين دولة السفير.

وقد جرت العادة على أن يلقي السفير الجديد كلمة أمام رئيس الدولة المستقبلة عند تقديم أوراق اعتماده. ويجري اعداد هذه الكلمة عادة في وقت سابق بالاتفاق مع وزارة خارجية السفير. وفي معظم الأحيان تكون الكلمة مكتوبة، ويفضل ذلك دفعاً لأي موقف حرج قد ينشأ لو كانت الكلمة مرتجلة. ومهما كانت العلاقات متوترة بين البلدين فيجب عدم إثارة أي مما له علاقة بالخلافات وحصر موضوع الكلمة بالمجاملات مثل تبليغ تحية رئيس دولة السفير إلى رئيس الدولة المعتمد لديها، وعزم السفير على بذل كل ما في وسعه لتدعيم روابط الصداقة والتعاون بين شعبي وحكومتي البلدين، والإشادة بشعب الدولة المستقبلة ورئيس دولتها، الخ.

وبعد تقديم أوراق الاعتماد يعتبر السفير قد باشر عمله رسمياً. ويبدأ عادة بإخطار عميد السلك الدبلوماسي ورؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدين في البلد ورؤساء فروع المنظمات الدولية الذين تعاملهم الدولة المستقبلة كرؤساء بعثات دبلوماسية بتقديمه أوراق اعتماده، وأنه ينتهز الفرصة للإعراب عن شعوره وتمنياته الصادقة بإدامة وتقوية روابط الصداقة والمودة القائمة بين بلديهما. وبعد أن يتسلّم الردود على رسائله، يبدأ السفير بزيارة زملائه للتعارف والمجاملة مبتدئاً بعميد السلك الدبلوماسي ثم من يليه في الأقدمية من السفراء. ويقوم كذلك بزيارة كبار شخصيات الدولة المضيفة الرسميين للتعارف والمجاملة بداية بولي العهد أو نائب رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء ورئيس المجلس النيابي الخ... تبعاً للقائمة التي تزودها به وزارة خارجية الدولة المضيفة.

٤ - غياب رئيس البعثة الدبلوماسية:

إذا غاب رئيس البعثة بصورة مؤقتة عن عمله في البعثة بإجازة أو بسبب استدعائه للتشاور معه في بلده، أو لأي سبب آخر يمنعه عن أداء وظيفته كالمرض مثلاً أو إذا شغر منصب رئيس البعثة بسبب نقل أو عزل أو استقالة السفير (أو الوزير المفوض) أو بسبب اعتباره شخصاً غير مرغوب فيه، يقوم قائم بالأعمال بالنيابة بصفة مؤقتة كرئيس للبعثة بانتظار تعيين رئيس جديد. وعادة ما يكون القائم بالأعمال ممن يلي رئيس البعثة مرتبة (المستشار مثلاً) فإذا قامت إحدى هذه الحالات يخطر رئيس

البعثة أو وزارة خارجيته الجهات المختصة في الدولة المستقبلة (وزارة الخارجية أو أي وزارة أخرى اتفق بشأنها) بالتغييرات وباسم القائم بالأعمال بالنيابة وكذلك موعد استئناف رئيس البعثة الأصلي وظيفته. وان لم يوجد أي عضو من أعضاء الهيئة الدبلوماسية للقيام بالمهمة يجوز للدولة المرسلة، بعد الحصول على موافقة الدولة المستقبلة، تعيين أحد اعضاء الهيئة الادارية أو الفنية للقيام بالأعمال الادارية الدارجة للبعثة[٢]. وهذا يعني أن عضو الهيئة الادارية أو الفنية المعين من قبل حكومته لا يعتبر رئيساً للبعثة حتى لو كان ذلك بصفة مؤقتة بل رئيساً ادارياً لتسيير الأمور الإدارية الاعتيادية، فهو لا يملك الصفة التمثيلية كما يملكها القائم بالأعمال بالنيابة الذي اختير من بين أعضاء الهيئة الدبلوماسية للبعثة. وإن لم يستطع القائم بالأعمال بالنيابة لسبب أو لآخر الاستمرار في أداء مهمته فإنه لا يستطيع تعيين قائم بالأعمال خلفاً له، فوزارة خارجيته هي وحدها المخولة بذلك.

٥ ـ انهاء أو انتهاء مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية ومغادرته:

يمكن تصنيف أسباب انهاء أو انتهاء مهمة رئيس البعثة الدبلوماسية في البلد المعتمد إليه بأربع حالات رئيسية:

(١) أسباب تتعلق بشخص رئيس البعثة نفسه. ويمكن حصرها بما يلي:

أ ـ استقالته.

ب ـ احالته على التقاعد.

جـ ـ موته.

(٢) أسباب تتعلق بحكومته وهي:

أ ـ نقله.

ب ـ فصله.

جـ ـ انتهاء المدة المحددة في أوراق اعتماده.

(٣) أسباب تتعلق بالدولة المعتمد لديها وهي:

أ ـ انتهاء مهمة البعثة التي أرسل من أجلها رئيس البعثة أو انتهاء مدة بعثته.

ب ـ تذمر الدولة المستقبلة من سلوك رئيس البعثة الشخصي.

جـ ـ تذمر الدولة المستقبلة من سلوك رئيس البعثة العام.

---

(٢) المادة ١٩ فقرة (١، ٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

(٤) أسباب مشتركة لا يمكن أن تعزى لأي من الدولتين على انفراد وهي:
أ - استقالة أو تنازل أو موت رئيس أي من الدولتين.
ب - تغيير نظام الحكم في أي من الدولتين.
جـ - قيام حالة حرب بين الدولتين.
د - فناء إحدى الدولتين.
هـ - المعاملة بالمثل أو الانتقام[٣].

فإذا شغر منصب رئيس البعثة أو لم يستطع القيام بمهامه فيحل محله قائم بالأعمال بالنيابة بصفة مؤقتة كرئيس للبعثة حسب التفاصيل التي ذكرناها تحت عنوان «غياب رئيس البعثة الدبلوماسية».

أما في حالة انتهاء مهمة البعثة التي أرسل من أجلها رئيس البعثة أو انتهاء مدتها كانتهاء مراسم الاحتفال بالزواج أو التتويج أو تشييع جنازة أو انتهاء المفاوضات أو مدة المؤتمر الذي بعث للمشاركة فيه وغيرها من حالات البعثة المؤقتة التي لا تتطلب اعتماد رئيس البعثة بصورة دائمة فإنها تخضع لأحكام وقواعد اتفاقية البعثات الخاصة «Special Mission» لعام ١٩٦٩ وليس لقواعد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. وهي لا تتطلب تقديم أوراق اعتماد ولا أوراق أو كتب استدعاء رسمية.

ويحق للدولة المستقبلة اعتبار رئيس البعثة أو أي عضو من أعضائها الدبلوماسيين شخصاً غير مرغوب فيه «Persona Non Grata» في أي وقت كان ودون أن تبرر قرارها[٤]. ويمكن حصر الحالات التي تدعو لهذا الإجراء من استقراء التعامل الدبلوماسي، إما بتذمر الدولة المستقبلة من سوء السلوك الشخصي لرئيس البعثة (أو الدبلوماسي) كاستغلاله لحصانته وامتيازاته الدبلوماسية للقيام بأعمال تمس النظام العام والآداب كالتهريب والمتاجرة غير المشروعة بالمواد التي تحرم قوانين الدولة المستقبلة الاتجار بها كالمخدرات والعملات الصعبة والذهب والمجوهرات الخ.. أو لاكتشاف تورطه في فضيحة أخلاقية أو ارتكابه لجريمة اعتيادية. في هذه

---

(٣) للاطلاع على تفاصيل الموضوع راجع:

Ernest Satow, A Guide To Diplomatic Practice 4th ed. edited by Sir Nevile Bland (London: Longmans, Green, 1957), pp. 274 - 302.

(٤) المادة (٩) فقرة (أ) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

الحالة تطلب وزارة خارجية الدولة المستقبلة عن طريق بعثتها لدى الدولة المرسلة إرسال وثيقة استدعائه «Letter of Recall» وان لم تستجب حكومته لطلب الاستدعاء فللدولة المضيفة الحق برفض الاعتراف بالشخص المعني بصفة العضوية في بعثته الدبلوماسية وتطلب منه مغادرة البلاد ضمن مدة معقولة(٥). وكذلك يمكن للدولة المستقبلة إعلان أي شخص من اعضاء الهيئة الفنية أو الادارية للبعثة شخصاً غير مقبول «Non acceptable».

أما في الحالات التي تتذمر فيها الدولة المستقبلة من سلوك الدبلوماسي العام كتدخله في الشئون الداخلية للبلد المضيف بتأييده لحزب معين وتمويل حملته الانتخابية مثلاً، أو ثبوت اشتراكه في أعمال التجسس والتخريب، أو مناصرته لثورة داخلية، أو حتى صدور تصريح منه يسيء إلى سمعة الدولة المستقبلة، أو أية حالة أخرى ترى الدولة المضيفة أنها لا تستطيع معها الانتظار لمفاتحة حكومة المبعوث الدبلوماسي لاستدعائه فإنها تسلمه جواز سفره وتأمره بمغادرة البلاد حالاً(٦). وتقع هذه الحالات عادة تحت «الطرد بدون انذار».

وفي حالة استقالة أو تنازل أو موت رئيس أيٍّ من الدولتين، أو انتهاء مدة رئاسة رئيس الجمهورية وعدم تجديد انتخابه، أو تغير نظام الحكم في أي منهما، فليس هناك قاعدة عامة أو تعامل متفق عليه بين الدول ينظم هذه الحالات. والظاهر أن الأمر يعود بصورة عامة لقرار الدولة المرسلة في استمرار رؤساء بعثاتها على ممارسة أعمالهم في الدولة المضيفة أو إنهاء اعتمادهم أو تجديده. ولكن الثقاة في المؤلفات الدبلوماسية يميزون بين حالات موت أو استقالة أو تنازل أو انتهاء مدة رئيس الجمهورية وموت الملك أو تنازله عن العرش في أي من البلدين. ففي الحالة الأولى لا ينتهي اعتماد رئيس البعثة الدبلوماسية. أما في حالة موت أو تنازل ملك دولة رئيس البعثة الدبلوماسية أو الدولة المعتمد لديها فإصدار أوراق اعتماد جديدة أمر ضروري ما لم تتسلم وزارة خارجية الدولة المستقبلة إخطاراً برغبة الملك الجديد الصريحة باستمرار رئيس البعثة(٧). وينطبق ذلك على السفراء والوزراء المفوضين. أما القائمون بالأعمال فلا تتأثر حالتهم بهذه التغييرات لأنهم ليسوا معتمدين لدى رئيس

---

(٥) المادة (٩) فقرة (ب) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

(٦) للأمثلة، راجع فاضل زكي - **مرجع سبق الإشارة إليه** - ص ص ٦٥ - ٦٦.

(٧) ساتو، **المصدر نفسه** - ص ص ٢٧٤ - ٢٧٥.

الدولة بل لوزير الخارجية. وقد جرت العادة في الولايات المتحدة مثلاً على تقديم رؤساء البعثات استقالتهم لرئيس الجمهورية الجديد. فإذا لم تقبل، أو قبل بعضها، فيستمر من لم تقبل استقالته على عمله دون حاجة لإصدار أوراق اعتماد جديدة.

وفي حالة قيام حرب بين دولتين فإن ذلك يؤدي حتماً إلى قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما وإغلاق البعثة الدبلوماسية وانتهاء مهمة رئيس البعثة وأعضائها في كلا البلدين. ومع ذلك يظل اعضاء البعثة يتمتعون بحصاناتهم وامتيازاتهم الدبلوماسية لحين مغادرة القطر بصورة نهائية. وتعتبر الدولة مسئولة عن سلامتهم وتقديم التسهيلات اللازمة لسفرهم ما داموا في اقليمها. ويجب على الدولة المستقبلة حتى في حالة النزاع المسلح أن تحترم وتحمي مباني البعثة وكذلك ممتلكاتها ومحفوظاتها[٨]. ويجوز للدولة المرسلة أن تعهد بحراسة مباني البعثة، بما في ذلك الممتلكات الموجودة فيها، وكذلك محفوظاتها إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة المستقبلة[٩].

أما في حالة فناء إحدى الدولتين، أي زوال شخصيتها القانونية كدولة مستقلة بضمها مثلاً إلى دولة أخرى بالقوة (الغزو) أو بقيام وحدة اندماجية مع دولة أخرى تؤدي إلى فقدانهما لشخصيتهما الدولية ونشوء شخصية دولية جديدة كما حدث بإعلان الوحدة بين مصر وسوريا عام ١٩٥٨، فيؤدي ذلك إلى انتهاء التمثيل الدبلوماسي بين الدولتين المعنيتين من جهة، والغاء بعثاتها الدبلوماسية في الدول الأخرى لتحل محلها بعثات دبلوماسية تمثل الدولة الجديدة واعتماد رؤسائها السابقين مجدداً أو نقلهم واعتماد رؤساء بعثات آخرين يحلون محلهم من جهة أخرى.

وقد تلجأ الدولة إلى ما يسمى بالمعاملة بالمثل، وهو نوع من الانتقام رداً على دولة سبق لها أن أعلنت أن رئيس بعثة الدولة المرسلة أو أحد مبعوثيها الدبلوماسيين أو عدداً منهم أشخاص غير مرغوب فيهم.

ومن الحالات المألوفة كذلك قطع العلاقات الدبلوماسية والإيعاز إلى رئيس البعثة بمغادرة الدولة ضمن فترة قصيرة كوسيلة للاحتجاج وإعلان السخط على تصرفات الدولة المرسلة أو على سياستها الخارجية التي تعتبرها الدولة المستقبلة

---

(٨) المادة (٤٥) فقرة (أ) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

(٩) المادة (٤٥) فقرة (ب) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦٧.

تهديداً لمصالحها أو اعتداء على حقوقها وقد سبق أن بحثنا تفاصيل هذه الحالة تحت عنوان «ادارة العلاقات الدبلوماسية في حالات قطع العلاقات الدبلوماسية» في الفصل الرابع لارتباطها المباشر بالبعثة الدبلوماسية.

وفي الحالات الاعتيادية التي لا تتطلب الطرد دون انذار ولا طلب الاستدعاء، إذا رأت الدولة المستقبلة التستر على الدبلوماسي حفاظاً على سمعته وتجنبا للفضيحة، يبعث رئيس البعثة قبل أن يتنحى عن عمله أو يغادر مركز بعثته، بإخطار إلى وزير خارجية الدولة المستقبلة يعلن فيه استدعاءه من قبل حكومته ويطلب تحديد موعد لمقابلة رئيس الدولة لتوديعه وتجري زيارة التوديع بصورة خصوصية دون مراسم وقد جرى التعامل في الماضي على انتهاز رئيس البعثة المنتهية مهمته فرصة زيارته لرئيس الدولة لتقديم ما يسمى بخطاب الاستدعاء «Letter of Recall». ولكن التعامل الغالب في الوقت الحاضر قد جرى على تقديم هذا الخطاب من قبل خلفه سوية مع تقديم أوراق اعتماده. وقد جرت العادة كذلك على أن يخبر رئيس البعثة المنتهية مهمته عميد السلك الدبلوماسي وزملاءه رؤساء البعثات الدبلوماسية بخطاب تحريري يتضمن تاريخ ومحل المغادرة واسم من سيخلفه على ادارة البعثة.

وتنتهي المهام الدبلوماسية لرئيس البعثة إما بمغادرته القطر أو في تاريخ سابق على ذلك إذا مكث فترة تتعدى تاريخ استدعائه الذي ذكره في الإخطار الذي بعث به إلى وزارة الخارجية ـ أي تاريخ انتهاء مهمته رسمياً ـ وقد جرت العادة على استمراره هو وعائلته بالتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية الكاملة لفترة معقولة حتى تاريخ مغادرته.

وفي الموعد المعين لمغادرة رئيس البعثة يودعه في محل مغادرته مدير ادارة المراسم أو من ينوب عنه، وفي بعض الدول يحضر لتوديعه ممثل عن رئيس الدولة.

ثانياً ـ حجم البعثة الدبلوماسية:

إن موضوع حجم البعثة الدبلوماسية (عدد العاملين في البعثة) لم يعالجه القانون الدبلوماسي قبل اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ وكان الأمر متروكاً لتبادل الاتفاق بين الدول المعنية. وفي حالة عدم وجود الاتفاق كانت المسألة اجتهادية. أما في ظل اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية فيجوز للدولة المستقبلة في حالة عدم وجود اتفاق صريح بشأن عدد اعضاء البعثة أن تطلب تثبيت هذا العدد في حدود ما تعتبره معقولاً

ومعتاداً بناء على مقتضيات الظروف والأحوال الخاصة بالدولة المستقبلة وحاجة البعثة المعنية[١٠]. وقد كان تبني مؤتمر العلاقات الدبلوماسية لهذه المادة استجابة للحاجة التي فرضتها تطورات ما بعد الحرب العالمية الثانية من زيادة عدد البعثات الدبلوماسية في عواصم الدول المختلفة، وتوسع اختصاصاتها ووظائفها في المجالات الاقتصادية والثقافية والتجارية والمالية، مما أدى بدوره إلى تضخم حجم البعثات وما جر إليه من تمتع عدد كبير من الأشخاص بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية والمشاكل السكنية والأمنية الناجمة عن هذه الزيادة. بالإضافة إلى ذلك، وخصوصاً بالنسبة للدول الكبرى، فإن الأعداد المتزايدة في أعضاء البعثة الدبلوماسية قد لا يمثل الحاجة الفعلية لهم بقدر استخدامهم كوسيلة لممارسة تأثير الدولة المرسلة على الدولة المستقبلة. ومع ذلك فقد وجه انتقاد لصياغة المادة[١١] حيث ترك أمر تحديد ما هو «معقول ومعتاد» إلى الرأي الفردي للدولة المستقبلة وما يمكن أن يجر إليه من إساءة استعمال السلطة التقديرية التي منحها هذا النص للدولة المستقبلة لعرقلة أعمال البعثة الدبلوماسية[١١].

وعادة ما يكون مقر البعثة الدبلوماسية في عاصمة الدولة المستقبلة إلا في حالات قليلة حيث تختلف العاصمة الادارية عن العاصمة التي تتواجد فيها البعثات الدبلوماسية مثل الرياض وجدة في المملكة العربية السعودية. ولا يجوز تأسيس مكاتب اضافية تشكل جزءاً من البعثة في مناطق أخرى من الدولة إلا بأذن صريح وسابق من الدولة المستقبلة. أي أن عدم الجواز هو الأصل والجواز هو الاستثناء[١٢].

ثالثاً ـ هيئة البعثة الدبلوماسية:

هيئة البعثة الدبلوماسية هم كل من يعمل في البعثة وتابع لها. يستثنى من ذلك من تستأجرهم أو تستدعيهم البعثة بصورة مؤقتة للتصليح أو الإنشاء أو التركيب مثل عمال البناء والسمكرة والصباغين وعمال التلفونات وما شابه. وقد ساهمت اتفاقية فيينا

---

(١٠) المادة (١١) فقرة (١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية. ١٩٦١.

(١١) للاطلاع على تفاصيل المناقشة التي جرت حول هذا النص راجع:

Conference on Diplomatic Relations, Vol. I, pp. 13 - 14 and 106 - 108.

(١٢) المادة (١٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ مساهمة تستحق التقدير في إزالة الغموض وسوء الفهم عن المقصود بالمعاني المختلفة التي يتضمنها مصطلح هيئة البعثة الواسع كما يلي:

أ - «**رئيس البعثة**» «Head of Mission» هو الشخص المكلف من قبل الدولة المرسلة بواجب العمل طبقاً لهذه الصفة (أي ترأس البعثة).

ب - «**أعضاء البعثة**» «Members of Mission» هم رئيس وأعضاء هيئة البعثة.

جـ - «**أعضاء هيئة البعثة**» «Members of the staff of the Mission» هم أعضاء الهيئة الدبلوماسية، والهيئة الادارية والفنية وأعضاء الخدمة التابعة للبعثة.

د - «**أعضاء الهيئة الدبلوماسية**» «Members of the Diplomatic Staff» هم أعضاء هيئة البعثة الذين لهم صفة الدبلوماسيين.

هـ - «**الممثل الدبلوماسي**» «Diplomatic Agent» هو رئيس البعثة أو أي عضو من أعضاء الهيئة الدبلوماسية للبعثة.

و - «**أعضاء الهيئة الادارية والفنية**» «Members of the Administrative and Technical Staff» هم أعضاء هيئة البعثة المعينين في الخدمة الادارية والفنية للبعثة.

ز - «**أعضاء هيئة الخدمة**» «Members of the Service Staff» هم أعضاء هيئة البعثة المعنيين في الخدمة المنزلية للبعثة.

حـ - «**خادم خاص**» «Private Servant» هو الشخص المعين في الخدمة المنزلية لأحد أعضاء البعثة وهو ليس من موظفي الدولة المرسلة(١٣).

وقد غيرت الاتفاقية معاني بعض المصطلحات وأعطتها مدلولاً جديداً. فقد كان يشار إلى الممثل الدبلوماسي «بمعنى رئيس البعثة فقط» أما بعد الاتفاقية فيتضمن جميع اعضاء الهيئة الدبلوماسية للبعثة. و «أعضاء الهيئة الدبلوماسية» هم ليسوا أعضاء في الخدمة الدبلوماسية فقط كما كان في الماضي بل الملحقون والمستشارون وأعضاء الهيئة التابعون لوزارات أخرى غير وزارة الخارجية مثل الملحقون العماليون والطبيون والثقافيون طالما كانت لهم صفة الدبلوماسيين.

ولكن على الرغم من تصنيف المادة الأولى لاتفاقية فيينا المار ذكرها لأعضاء هيئة البعثة إلى الهيئة الدبلوماسية، والهيئة الادارية والفنية، وهيئة الخدمة، والخدم الخصوصيين، فإن التمييز بين الصنفين الأولين لا يزال غامضاً. وقد يؤدي هذا

---

(١٣) المادة الأولى من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، ١٩٦١.

الغموض إلى إثارة الحساسية والخلافات بين الدول، وخصوصاً بالنسبة لمدى تمتع كلا الصنفين بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. فليس التمتع بهذه الحصانات والامتيازات قائماً على أساس الصفة الدبلوماسية وحدها بل على أساس الصنف كذلك. واتفاقية فيينا نفسها تمنح امتيازات وحصانات تختلف باختلاف أصناف هيئة البعثة[١٤] فهل يغير من ذلك تمتع العضو الاداري أو الفني بالصفة الدبلوماسية ليتمتع بكامل الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي؟ وما هو معيار التمييز لغرض التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية بين رئيس المحاسبين مثلاً، في سفارة ما يحمل الصفة الدبلوماسية وسكرتير أول في السفارة نفسها يقوم بوظيفة الإشراف الاداري على أعمال السفارة؟ إن عدم اليقين هذا قد أدى إلى إطلاق يد الدول في تنظيم منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية وما جر إليه من مشاكل.

تعيين اعضاء هيئة البعثة وجنسيتهم:

القاعدة العامة في تعيين أعضاء هيئة البعثة الدبلوماسيين والفنيين والاداريين وأعضاء هيئة الخدمة التابعة للبعثة ـ باستثناء رئيس البعثة والملحقين العسكريين ـ هي عدم اشتراط موافقة الدولة المستقبلة على تعيينهم والاكتفاء بإشعار وزارة خارجيتها بالتعيين[١٥]. على ذلك فإن المادة (٩) من اتفاقية فيينا أجازت للدولة المستقبلة إعلان شخص غير مرغوب فيه أو غير مقبول قبل أن يصل إلى إقليمها وهذا يعني أنه طالما كان القصد من تعيين أحد أعضاء هيئة البعثة في دولة ما هو السماح له بممارسة وظائفه في اقليمها فمن المنطق اعطاء الحق في الاعتراض على تعيين هذا الشخص قبل وصوله. وإذا لم تعترض الدولة المستقبلة على التعيين ضمن فترة زمنية معقولة بعد إشعارها به فيمكن اعتبار التعيين مقبولاً. ومع ذلك فإن الدولة المستقبلة تحتفظ بحق الاعتراض حتى بعد وصول الشخص المعني. ويلاحظ أن المادة (٩) قد استعملت عبارتي غير مرغوب فيه «Non Grata» وغير مقبول «Non acceptable» وتفسير ذلك هو أن العبارة الأولى تتعلق بالدبلوماسيين والثانية تتعلق بالموظفين الاداريين والفنيين.

---

(١٤) المواد (٢٩ ـ ٣٥)، المادة (٣٧) فقرة ٢، ٣، ٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

(١٥) المادة العاشرة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

إن مبدأ حرية الدولة في اختيار من تشاء من أعضاء هيئة البعثة الدبلوماسية مقيد في حالات معينة هي : أولاً ، حق الدولة المستقبلة بالإصرار على الحصول على موافقتها في تعيين الملحقين البحريين والجويين والعسكريين نظراً لحساسية هذا المنصب[١٦]. وثانياً، حق الدولة المستقبلة في رفض قبول فئة معينة من الموظفين كجزء من البعثة الدبلوماسية. وينصرف هذا القيد إلى تحديد عدد الملحقين العسكريين أو رفض تعيينهم بالمرة. وفي هذه الخالة يجب على الدولة المستقبلة أن تتصرف على أساس المساواة في المعاملة بين جميع البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها[١٧]. وثالث الحالات يتعلق بالاستثناء من المبدأ العام المتعلق بجنسية الممثل الدبلوماسي. فالمبدأ العام الذي أقرته الفقرة (١) من المادة (٨) من اتفاقية فيينا هو أن أعضاء الهيئة الدبلوماسية يحملون جنسية الدولة المرسلة. ولكن لو حصل أن عينت الدولة المرسلة موظفاً دبلوماسياً يحمل جنسية الدولة المستقبلة لوجب الحصول على موافقة الدولة المستقبلة التي يحمل جنسيتها[١٨]. إن شرط موافقة الدولة المستقبلة على تعيين أحد مواطنيها في وظيفة دبلوماسية يمارسها في إقليمها قد يكون مبرراً باحتمالات تضارب الولاء والتمييز بالمعاملة ـ لكن اشتراط موافقة الدولة المستقبلة على تعيين شخص من جنسية دولة ثالثة كعضو في أعضاء البعثة الدبلوماسية للدولة المرسلة (كما جاء في نص الفقرة (٣) من المادة (٨) ليس له ما يبرره وذلك لانتفاء الاعتراضات الواردة في الحالة السابقة.

رابعاً ـ مكاتب البعثة الدبلوماسية :

ليس هناك نمط موحد متفق عليه بين الدول في ادارة وتنظيم شئون البعثة الدبلوماسية وكيفية ممارسة نشاطاتها المختلفة. وكل دولة حرة في أتباع أي شكل من أشكال الهيكل الاداري الذي يتناسب مع حاجاتها ويعكس تقاليدها وطرقها المتبعة في الادارة العامة. يضاف إلى ذلك أنه حتى التسميات الوظيفية وتوزيع الأعمال تختلف من دولة لأخرى.

ومع ذلك يمكن إيجاد قاسم مشترك بين البعثات الدبلوماسية وتقديمه كنموذج لهيكلها الاداري وكيفية توزيع الأعمال بين مكاتبها المختلفة :

---

(١٦) المادة السابعة من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

(١٧) المادة (١١) فقرة (٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

(١٨) المادة (٨) فقرة (٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦١.

١ ـ رئيس البعثة.

السكرتير الخاص أو مدير المكتب.

٢ ـ مقر السفارة الرئيسي.

الادارة وتنسيق العمل

السكرتارية والمحفوظات.

الأمن.

الاتصال والخدمات الفنية الأخرى.

الحسابات.

٣ ـ الأقسام المختلفة الأخرى للبعثة.

القسم التجاري ـ القسم القنصلي ـ قسم الصحافة والإعلام الخ . .

٤ ـ الملحقون.

ويلاحظ ان التسميات الشائعة مثل مستشار وسكرتير أول وثانٍ وثالث وملحق لا تخضع لتعريفات مشتركة ولا تعني القيام بوظائف محددة في كل البعثات الدبلوماسية، كذلك لم تتطرق لها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لأنها من الأمور الداخلية التي تقررها كل دولة بنفسها. وبناء عليه فإن معرفة مضامينها القانونية والوظيفية يتطلب من الناحية العملية على الأقل، دراسة قوانين وأنظمة وتعليمات الخدمة الخارجية وغيرها مما له علاقة بالخدمة الخارجية لكل دولة على حدة للوصول إلى نتيجة عملية موضوعية مرضية. وان ما تذكره بعض المؤلفات في الدبلوماسية عن الموضوع يعكس في كثير من الأحيان تجربة دولة المؤلف ومفاهيمها الخاصة، أو دولة معينة راودت ذهن المؤلف[١٩].

---

(١٩) يذكر الدكتور فاضل زكي مثلاً المستشار من الدرجة الأولى والمستشار من الدرجة الثانية ويتكلم عن الحاشية الدبلوماسية (ص ٩٧) ويذكر من بين وظائف السكرتيرين (الدبلوماسيين) بعض الوظائف القنصلية مثل التصديق على التواقيع والقيام بوظيفة ضابط الأحوال المدنية واعطاء شهادة الحياة إلى رعايا دولته ومنح سمة الدخول أو المرور للأجانب الذين يرغبون في زيارة بلده (ص ٢٩) مرجع سبق الإشارة إليه.

ويذكر سموحي فوق العادة من أهم الأعمال التي يقوم بها عادة السكرتيرون الدبلوماسيون «السهر على رفع العلم فوق دار البعثة الدبلوماسية في أيام العطل والأعياد الرسمية للدولتين» (ص ١٢١) كذلك يقدم لنا تسمية غير مألوفة هي «الملحقون الاداريون» (ص ١٣١) انظر كتابه **الدبلوماسية الحديثة** ـ مرجع سبق الاشارة إليه.

المراتب والمراسم الدبلوماسية

ورثت الدبلوماسية الحديثة عن دبلوماسية عصر النهضة وما أعقبها الكثير من المراسم والطقوس التي رافقت التعامل الدبلوماسي بل واعتبرت جزءاً متمماً له إلى درجة أن كثيراً من متطلبات السلك كانت تنصب على الإلمام بقواعد المجاملة وآداب المعاشرة «الأتيكيت» ومعرفة خبايا المراسم «البروتوكول». ثم خفت حدة التأكيد على هذه الجوانب في العمل الدبلوماسي ولم تعد معرفة أنواع النبيذ التي تقدم مع كل نوع من اللحوم من المعايير المهمة للحكم على صلاحية الفرد للعمل في السلك الدبلوماسي. ولم يعد مألوفاً تهالك السفراء وتدافعهم لاحتلال موقع الصدارة دفاعاً عن مكانة ملوكهم ورؤسائهم.

أولاً ـ مراتب رؤساء البعثات الدبلوماسية وألقابهم :

من أكثر مواضيع الدبلوماسية إرباكاً لعقول الناس (ربما بعد موضوع الحصانات والامتيازات الدبلوماسية) هو موضوع المراتب الدبلوماسية. والأدهى من ذلك أن هذا الموضوع يزداد تعقيداً كل يوم. فرأس السفارة يحمل لقب «سفير فوق العادة مفوض» ولكنه يدعى عادة «سفير» فهل هناك فرق بين التسميتين؟ لقد أضيفت عبارة «فوق العادة» في الماضي لإضفاء صفة التبجيل والرفعة على بعض السفراء ولتمييز سفراء الدول العظمى عن بقية زملائهم. أما صفة «مفوض» فكانت ـ ولا تزال ـ تعني تخويل السفير بإجراء مفاوضات في المسائل التي تتعلق بالعمل الدبلوماسي الاعتيادي. وكلما صعبت طرق الاتصال والمواصلات تمتع السفير بصلاحيات

أوسع. أما اليوم فقد فقدت هاتان الصفتان معناهما حين أصبح كل سفير سفيراً فوق العادة مفوضاً Ambassador Extraordinarv Poletentiary وإذا ما خول سفير بتوقيع معاهدة فلا يكفي ما يتمتع به من صفة التفويض العامة، بل يجب منحه صلاحيات كاملة خاصة «Full Power»(١).

ومن بقايا مراتب الماضي القريب «مبعوث فوق العادة ووزير مفوض». فقد كان الوزراء المفوضون يترأسون البعثات الدبلوماسية من درجة مفوضية. وكانت المفوضيات هي الشائعة في التمثيل الدبلوماسي ما خلا التمثيل بين الدول الكبرى. أما اليوم فقد حلت السفارات محل المفوضيات بصورة عامة وكاد أن يختفي لقب وزير مفوض.

ومن أهم التغييرات التي طرأت على قواعد مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ التي أرست أصول مراتب رؤساء البعثات الدبلوماسية هي حذف مرتبة المندوب البابوي «Papal Legates» الذي كان يرسله البابا في مهمات خاصة، ومرتبة الوزراء المقيمين «Resi-dent Ministers» حيث لم يعد لهما وجود في التعامل الدبلوماسي واكتفت المادة (١٤) (فقرة ١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ بتقسيم رؤساء البعثات الدبلوماسية إلى الفئات الثلاث التالية:

أ ـ السفراء أو القاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول، ورؤساء البعثات الآخرين ذوي الرتبة المماثلة.
ب ـ المندوبون والوزراء المفوضون والقاصدون الرسوليون المعتمدون لدى رؤساء الدول.
جـ ـ القائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية.

أما عبارة «رؤساء البعثات الآخرين ذوي الرتبة المماثلة» التي جاءت في نهاية الفقرة (أ) من المادة المذكورة فقد وضعت كحل وسط لطلب المندوبين الفرنسي والانكليزي بإضافة مرتبة «مندوب سام» «High Commissioner» إلى صنف السفراء لتغطي الوضع الخاص للعلاقات الدبلوماسية بين هاتين الدولتين والدول التي كانت جزءاً من مستعمراتها واستقلت حديثاً مع ارتباط بعضها مع بعض بروابط خاصة. وتستعمل هذه المرتبة فعلاً من قبل دول الكومنولث مثل تنزانيا ونايجيريا وكندا

---

(١) Charles W. Thayer, **Diplomat,** New York, Harper 1959, pp. 122 - 123

والهند. ويقع هذا الاستعمال تحت مفهوم «رؤساء البعثات الآخرين ذوي المرتبة المماثلة» أي رتبة السفراء. بالإضافة إلى ذلك فإن هذه العبارة قد تركت المجال مفتوحاً أمام أي مرتبة جديدة قد تنشأ في المستقبل(٢).

ويؤخذ على الفقرة (ب) المتعلقة بالمندوبين والوزراء المفوضين أنها قد ذكرت المندوبين والوزراء المفوضين من بين رؤساء البعثات الدبلوماسية في الوقت الذي أصبح فيه من النادر وجود مرتبة «وزير مفوض» أو «مندوب» يرأس بعثة دبلوماسية باسم «مفوضية» وأكثر ما تعنيه اليوم مرتبة وزير مفوض أو مندوب هو الإشارة إلى فئة من الدبلوماسيين ضمن درجات السلم الوظيفي العالية في البعثة الدبلوماسية دون ترأس من يحملها من الدبلوماسيين لبعثة دبلوماسية. وعلى ذلك كان من الأفضل لو اكتفت الاتفاقية برتبتي السفير والقائم بالأعمال.

ولو أن مؤتمر العلاقات الدبلوماسية الذي عقد في فيينا لمناقشة مشروع اتفاقية العلاقات الدبلوماسية الذي قدمته لجنة القانون الدولي العام قد قبل اقتراح المكسيك والسويد لكان رؤساء البعثات الدبلوماسية قد قسموا إلى طبقتين: السفراء المعتمدون لدى رؤساء الدول والقائمون بالأعمال المعتمدون لدى وزراء الخارجية، ولكان ذلك أفضل وأكثر تمشياً مع اتجاه العصر والتعامل الدبلوماسي المألوف، ولكانت عبارة «رؤساء البعثات الآخرين ذوي الرتبة المماثلة» التي ذكرت في نهاية الفقرة (أ) من المادة (١٤) قد أوفت برغبات الدول التي تريد تعيين رئيس بعثة من غير هاتين الطبقتين(٣).

وقد يوحي تصنيف رؤساء البعثات إلى ثلاث طبقات التمييز بين الدول التي تختار إحداها دون الأخرى، ومن ثم التنكر لإحدى مبادىء القانون الدولي العام الأساسية المعترف بها عالمياً هو مبدأ المساواة بين الدول. ولكن الفقرة (٢) من المادة ١٤ من اتفاقية فيينا قد احتاطت للأمر ونصت على عدم جواز التمييز بين مختلف رؤساء البعثات بسبب طبقاتهم إلا فيما يتعلق بالأسبقيات والمراسم. وهذا يعني أن مراتب رؤساء البعثات لا يجوز أن تكون أساساً للمفاضلة بينهم من قبل الدولة المستقبلة في تمثيل دولهم فيها، ولكن مراتبهم الدبلوماسية تؤخذ بعين الاعتبار في

---

(٢) **U.N. Conference on Diplomatic Intercourse and Immunities,** Official Records, Vol. 11, U.N. Publications, No. 62X. 1.. p. 17.

(٣) **Ibid,** pp. 13, 18.

تحديد الأسبقية في الحفلات الرسمية ومراسم الاستقبال وقواعد التشريفات (الاتيكيت).

ويلي السفير مرتبة ضمن التسلسل الوظيفي في السفارة المستشار «Counselor» الذي تعلو مرتبته على مرتبة السكرتير الأول. وعند غياب السفير بصورة مؤقتة يحل المستشار محله في رئاسة البعثة، ويصبح لقبه في هذه الحالة«قائم بالأعمال مؤقت» وبمجرد استئناف السفير عمله (أو مباشرة السفير الجديد مهام وظيفته) يفقد القائم بالأعمال لقبه ويعود مستشاراً. هذا ما جرى عليه التعامل التقليدي وما زال متبعاً في معظم الدول. ولكننا اليوم قد نجد أن الشخص الثاني في السفارة يحمل لقب «وزير مفوض» أو «وزير مستشار» ويشار إليه بوكيل رئيس البعثة في بعض الأقطار. وليس من غير المألوف في الوقت الحاضر أن نجد في بعض السفارات أكثر من مستشار واحد مثل المستشار السياسي والمستشار الثقافي والعسكري أو حتى الاداري، مما زاد في موضوع المراتب تعقيداً.

أما بقية الألقاب الدبلوماسية (يضمن ذلك المستشار) باستثناء القائمين بالأعمال المعتمدين لدى وزارة الخارجية فتدل على مراتب ضمن التنظيم الاداري الداخلي للعمل الدبلوماسي مثلما هي ألقاب الموظفين في نظام الخدمة المدنية مثل كاتب وملاحظ ادارة، ومدير شعبة، ووكيل وزارة مساعد، الخ . . . وأكثر التسميات الوظيفية شيوعاً في العمل الدبلوماسي هي:

القائم بالأعمال Charge d'affaires en titre

ويقع ضمن الفئة الثالثة من رؤساء البعثات الدبلوماسية كما جاء في الفقرة (ج) من المادة (١٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. والقائمون بالأعمال عموماً يعتمدون لدى وزارة الخارجية في الدولة المستقبلة وليس لدى رئيس الدولة.

قائم بالأعمال مؤقت «Charge f'affaires ad interim»

يصبح الدبلوماسي قائماً بالأعمال مؤقتاً في الحالتين التاليتين:

١ ـ إذا شغر منصب رئيس البعثة أو تعذر على رئيس البعثة مباشرة وظائفه فتسند رئاسة البعثة مؤقتاً إلى من يليه في الدرجة من الموظفين الدبلوماسيين وهو إما المستشار أو السكرتير الأول أو أي دبلوماسي آخر ويسمى حينئذ قائماً بالأعمال ويصبح رئيساً للبعثة بصورة مؤقتة ويتمتع بجميع صلاحيات سلفه ويقوم بإدارة أعمال البعثة إلى حين عودته أو تعيين

رئيس بعثة جديدة[٤] . ويجوز للدولة المرسلة عند وجود أي موظف دبلوماسي في بعثتها أن تعينّ الموظفين الاداريين أو الفنيين لتولي شؤون البعثة الادارية الجارية بموافقة الدولة المضيفة[٥] . وأحياناً عندما يراد الإعراب عن الاستياء من حكومة الدولة المستقبلة يظل القائم بالأعمال للدولة المرسلة فترة طويلة دون تعيين خلف لرئيس البعثة الذي غادر البلاد .

٢ ـ إذا قررت دولة اعتماد أحد رؤساء بعثاتها الدبلوماسية لأكثر من دولة واحدة، فيجوز في هذه الحالة تعيين قائم بأعمال مؤقت ليرأس بعثتها في كل دولة من الدول التي ليس لرئيس البعثة فيها مقر دائم[٦]. ويكون ذلك بموافقة الدولة أو الدول المعنية.

السكرتاريون: وهم يختلفون عن السكرتاريين الاداريين من حيث أنهم أعضاء في السلك الدبلوماسي. وألقابهم هي «سكرتير أول» و «سكرتير ثانٍ» و «سكرتير ثالث». وهذه المراتب هي ضمن التنظيم الاداري الداخلي للعمل الدبلوماسي وتدل على التسلسل الوظيفي في الخدمة الخارجية. أما وظائفهم في البعثة الدبلوماسية فتحددها اللوائح والأنظمة الداخلية للسلك في كل دولة، أو حتى في كل سفارة للدولة الواحدة تبعاً لزحمة العمل وتوزيع المهام التي يفرضها الواقع العملي.

الملحقون: في حالة الملحقين يجب التمييز بين الملحقين الفنيين والملحقين والملحقين الدبلوماسيين.

الملحقون الفنيون: وهم ليسوا من موظفي وزارة الخارجية ولا يحسبون بصورة عامة على السلك الدبلوماسي بل يمثلون مختلف الوزارات في بلدهم الأصلي ويعينون من قبل هذه الوزارات أو المؤسسات ويخضعون في تحديد رواتبهم وترقياتهم وتقاعدهم وإجازاتهم لقانون الخدمة المدنية وليس لقانون الخدمة الخارجية. فهم ليسوا دبلوماسيين على الرغم من جواز تمتعهم ببعض أو كل الحصانات والامتيازات الدبلوماسية الخاصة بالموظفين الاداريين والفنيين كما سنرى

---

(٤) الفقرة (١) من المادة (١٩) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

(٥) الفقرة ٢ من المادة (١٩) **المرجع نفسه**.

(٦) الفقرة (٢) من المادة (٥) **المرجع نفسه**.

عند بحث الحصانات والامتيازات وقد زاد عدد الملحقين العاملين في السفارات في الوقت الحاضر نظراً لتعدد نشاطات البعثات الدبلوماسية. ومن أمثلة الملحقين الفنيين الملحق التجاري والثقافي والصحفي والعمالي والصحي والعسكري والبحري، الخ[٧].

الملحقون الدبلوماسيون: لا زالت مرتبة «الملحق» في بعض الدول تحتل مكانها بين المراتب الدبلوماسية كأدنى درجة في السلم الوظيفي التي تطلق على المبتدئين أو على من هم تحت التدريب ممن يسمون أحياناً بالتلاميذ الدبلوماسيين. ويعود أصل هذه المرتبة إلى الأيام التي كانت الدول تختار سفراءها من موسري الحال ذوي المكانة الاجتماعية المرموقة. وكان هؤلاء يضمون إلى حاشيتهم عدداً من الأفراد يقع اختيارهم الشخصي عليهم لإحاطة أنفسهم بجو من الهيبة والأبهة. وكان السفراء هم المسؤولون عن نفقاتهم ويدفعون رواتبهم من جيوبهم الخاصة. ثم تطور الأمر فيما بعد حين أصبح سفراء بعض الدول يعينون أبناءهم أو أقاربهم حتى الغرباء عنهم بوظيفة «ملحق» كي يتمتعوا بالامتيازات والحصانات وتدرج أسماؤهم في القائمة

---

(٧) رداً على استفسار أحد نواب مجلس الأمة حول موضوع وأعداد الملحقين والمستشارين ومساعدي الصحفيين الذين يعملون في سفارات دولة الكويت لدى الدول العربية والأجنبية، أجاب وزير الخارجية بما يلي:

«إن هناك مكاتب صحفية يعمل فيها موظفون محليون في سفارات دولة الكويت لدى سبع دول عربية وأجنبية بالإضافة إلى ٣ مستشارين صحفيين يعملون في ديوان الوزارة ذاتها، علاوة على ملحقين ومستشارين يعملون في سفارات كويتية لدى خمس دول أخرى.

وأوضح نائب رئيس الوزراء أن المستشارين والملحقين يعملون في سفارات الكويت لدى:

- مصر: مستشار ثم ببيروت وتونس: ملحق وفي بغداد مساعد ملحق وفي لندن موظف تابع لوزارة الخارجية الكويتية يقوم بمهام الملحق الصحفي.

أما المكاتب الصحفية التي يعمل فيها موظفون محليون فهي في سفارات دولة الكويت لدى كل من: سوريا والأردن وروما والولايات المتحدة الامريكية ثم مدريد وإسلام آباد وباريس.

وجاء في إجابة الشيخ صباح الأحمد أيضاً أن دور المستشار أو الملحق الصحفي أو الاعلامي هو الاتصال بالصحف ومحطات الاذاعة والتلفزيون في البلد الذي يعمل فيه لتزويدها بالأخبار الصحيحة والمعلومات اللازمة عن بلاده وخلق جو من التفاهم والصداقة بين البلدين ورفع التقارير إلى الوزارة عن كل ما يهمها من أمور. والمستشار أو الملحق الصحفي أو الإعلامي موظف تابع لوزارة الإعلام، ومع ذلك فهو يمارس نشاطه ويقوم بأعماله تحت إشراف وتوجيه سفير دولة الكويت في البلد الذي يعمل فيه. (**جريدة الوطن**، الكويت ١٧/٤/١٩٨١، ص ٣).

الدبلوماسية، وتتكفل حكوماتهم لا السفير برواتبهم. ومن الدول التي كانت تسمح بهذا التعامل ثم حرمته دفعاً للمحسوبية هي الولايات المتحدة الامريكية. ولا زالت بعض الدول تعين الملحقين - لا كمبتدئين في السلك الدبلوماسي - بل لحماية وكلاء بعض المؤسسات الحكومية وأجهزة الأمن مثل الـ .C.I.A الامريكية والـ .K.G.B الروسية، وتغطية مهامهم الحقيقية التي تفضل الدولة عدم الاعلان عنها.

ثانياً - أسبقية رؤساء البعثات الدبلوماسية :

في منتصف القرن السابع عشر في لاهاي التقت مركبتا السفيرين الاسباني والفرنسي في شارع ضيق، ورفض كل منهما بعناد وإصرار إفساح المجال لمرور عربة الآخر لما قد يتضمنه التنازل من معاني المساس بسمو ورفعة ملكيهما. وبعد مناقشة حادة وطويلة قررا تهديم السياج الواقع على إحدى حافتي الطريق لكي يستطيعا المرور دون أن يتنازل أحدهما لمرور الآخر(٩).

وعند وصول السفير الفرنسي إلى حفل استقبال عظمى أقامها القصر الملكي في لندن في عام ١٧٦٨، ارتعد غضباً حين وجد أن السفير الروسي قد سبقه في احتلال مقعد الشرف إلى يمين سفير النمسا ممثل الامبراطور الروماني المقدس واعتبر ذلك إهانة لسيده امبراطور فرنسا المعظم الذي يعتبر نفسه أعلى قدراً من. امبراطور روسيا، فتسلق مقعداً كان يقع خلف كرسي السفيرين ثم قفز في الهواء وحط حين هبوطه بين السفيرين الروسي والنمساوي. فاستشاط السفير الروسي غضباً وقذفه بوابل من الشتائم والسباب الجارح البذيء. وكسيّدين شريفين لم يجدا أمامهما سوى المبارزة طريقاً لغسل العار. . (١٠).

هذان نموذجان للفوضى الضاربة أطنابها بين الدول حول الأسبقية قبل بداية القرن التاسع عشر. وقد انعكست المنافسة على المكانة والنفوذ بين الدول العظمى المعروفة آنذاك على الممارسات الدبلوماسية في مجال الأسبقية في التقديم حتى وصل الأمر إلى الركض والتدافع بالمناكب بين السفراء والقفز في الهواء للوصول إلى مكان الصدارة والشرف. ولا غرابة في ذلك حيث لم يكن هناك قواعد معترفاً بها

---

(٩) Ibid, p. 147

(١٠) نيكلسون، **الدبلوماسية عبر العصور**، مرجع سابق، ص ٦٧.

تنظم الأسبقية بين السفراء، اللهم إلا الاعتراف بأولوية سفراء الفاتيكان. وأخيراً حلت قواعد مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ مشكلة الأسبقية بين رؤساء البعثات على أساس الأولوية لمن يصل قبل غيره.

وقد أكدت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ ما جاء في مؤتمر فيينا لعام ١٨١٥ من قواعد تحديد الأسبقية[١١]. فالأسبقية بين رؤساء البعثات تحدد ضمن كل مرتبة على حدة، أي الأسبقية بين سفير وسفير ووزير مفوض وآخر وقائم بالأعمال وقائم بأعمال يليه وفقاً للتاريخ والساعة التي تولوا فيها مناصبهم. ويحدد التاريخ تبعاً لطريقتين يمكن للدولة أن تختار أحدهما في تحديد الأسبقية:

الأولى: الوقت الذي يقدم فيه رئيس البعثة أوراق اعتماده لرئيس الدولة أو كتاب تعيينه لوزير الخارجية إن كان قائماً بالأعمال.

الثانية: الوقت الذي يعلن فيه رئيس البعثة تاريخ وصوله وتبليغه وزارة الخارجية بذلك مع تقديمه لنسخة من أوراق اعتماده لوزارة الخارجية[١٢].

وإذا قدم رئيساً بعثة دبلوماسية (أو أكثر) أوراق اعتمادهما في يوم واحد فتحدد الأسبقية إما بالحرف الأول لاسم دولتيهما، أو بالطريقة الأكثر شيوعاً وهي تحديد ساعة النهار التي باشرا فيهما وظيفتهما حسب منطوق الفقرة (١) من المادة (١٣) (أي منذ تقديم أوراق اعتمادهما) وهذه مسألة متروكة للدولة المستقبلة. ولكن حين تقرر الدولة أية قاعدة تتبعها فعليها تطبيقها على قدم المساواة. وإذا قررت الدولة تعديلها فعليها تبليغ ذلك لوزارات خارجية الدول المعنية قبل فترة من الزمن بحيث لا يصادف هذا التغديل تقديم أوراق اعتماد أحد رؤساء البعثات وإلا اعتبر التعديل موجهاً له بالذات.

وبهذه الطريقة قضى على الخلافات القديمة التي رافقت التعامل الدبلوماسي منذ القدم حول من له الأسبقية من الدول، ولم تعد الدول العظمى تتمتع بالأسبقية وحدها، وبات من المحتمل اليوم أن يتقدم رئيس بعثة دبلوماسية على غيره، لا لمكانة دولته ومنزلتها في القوة، بل لأنه وصل أو قدم أوراق اعتماده قبل غيره ويسمى حينئذ «عميد الهيئة الدبلوماسية»، وربما يكون ممثلاً لأصغر دولة في العالم.

---

(١١) المواد ١٤ ـ ١٧ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

(١٢) المادة ١٣ فقرة (١) من اتفاقية فيينا.

فعميد الهيئة الدبلوماسية «Dean of Diplomatic Corps» إذن هو آقدم السفراء العاملين في الدولة المستقبلة. ويتقدم هو وزوجته العميدة «Doyene» جميع رؤساء البعثات الدبلوماسية في المناسبات والاحتفالات والاستقبالات الرسمية. يليه في الأسبقية من يأتي بعده ممن وصل أو قدم أوراق اعتماده من السفراء قبل الآخرين وهكذا نازلاً. وإن كان أعزباً فزوجة من يليه بالأسبقية من السفراء لها حقوق وواجبات خاصة. ففي بلاط بعض الدول الملكية تقدم العميدة سيدات الهيئة الدبلوماسية للملك أو الملكة. وفي معظم الأقطار يدعو العميد لاجتماعات الهيئة الدبلوماسية ويترأسها وينظم الفعاليات الاجتماعية والخيرية للهيئة في البلد المضيف. كما يترأس حفلات الاستقبال الرسمية، ويعتبر الناطق الرسمي باسم الهيئة الدبلوماسية. لكنه لا يحق له مطلقاً التحدث باسم زملائه بالاسم دون الحصول على موافقتهم المسبقة. وفي بعض الدول الكاثوليكية يعتبر القاصد الرسولي عميداً للسلك الدبلوماسي دون اعتبار لقدمه.

لقد قدمت قواعد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الحلول لمشكلة الأسبقية كما رأينا. ومع ذلك يمكن أن تثار بعض المشاكل في التطبيق العملي. فقواعد الأسبقية سهلة التطبيق فيما إذا اصطف السفراء بخط واحد بعضهم وراء وبجانب بعض كما هي الحال في السير في موكب أو الاصطفاف في المطار لاستقبال رئيس دولة أو توديعه، أو كانوا سيأخذون مقاعدهم حول طاولة مربعة أو مستطيلة أو مستديرة أو على شكل حدوة حصان حيث تبدأ الأسبقية من يمين الداعي ثم من يساره ثم يمينه وهكذا[١٣]. ولكن المشكلة تبدو أكثر تعقيداً حينما يجلسون في صف واحد وهم أربعة (في منصة استعراض مثلاً) فالتقاليد البريطانية مثلاً تبدأ بمن له الأسبقية الأولى ثم يليه من على يساره أي ١ ـ ٢ ـ ٣ ـ ٤. ولكن غيرهم يختلف معهم ويرتب الأسبقية ٢ ـ ١ ـ ٣ ـ ٤. أما إذا كانوا خمسة فالمشكلة معقدة بلا شك ٤ ـ ٢ ـ ١ ـ ٣ ـ ٥. ولقاعدة اعتبار اليمين منزلة للشرف استثناءاتها كذلك. ففي الدول الاسكندنافية وتركيا، وفي بعض الاحتفالات الدينية في البلاد الكاثوليكية يعتبر المقعد الأيسر هو محل الشرف[١٤].

وفي حالة تواجد رؤساء البعثات من مختلف المراتب في محل واحد بمناسبة

---

(١٣) أحمد حلمي إبراهيم، **الدبلوماسية**، القاهرة، عالم الكتب، بلا تاريخ، ص ص ٩٨ ـ ١٠١.

(١٤) Thayer, **OP.Vit**, p. 150.

أو أخرى فيقدم السفراء على المندوبين فوق العادة، والمندوبون فوق العادة على الوزراء المفوضين، والوزراء المفوضون على القائمين بالأعمال، والأخيرون على القائمين بالأعمال المؤقتين. وتتنافس كل طبقة فيما بينها على الأسبقية كما ذكرنا في حالة السفراء والمندوبين والوزراء المفوضين. وينطبق على القائمين بالأعمال حيث تقرر أسبقيتهم على أساس تاريخ مباشرة أعمالهم، أي تاريخ تقديم وثائق تعيينهم لوزير الخارجية. ويتبع بقية اعضاء الهيئة الدبلوماسية بما في ذلك زوجاتهم، رئيس بعثتهم الدبلوماسية حسب قواعد الأسبقية المتبعة في كل بعثة. ولكن الشائع هو ترتيبهم كما يلي:

رئيس البعثة.

سفير.
وزير مفوض (أن وجد).
مستشار.
سكرتير أول.
سكرتير ثان.
سكرتير ثالث.
ملحق.

ومع ذلك يمكن أن تثار مسألة أسبقية الملحقين المتخصصين «Specialist Attaches» (العسكري، الثقافي، الصحفي، الخ...) الذين يختلفون عن الملحقين الدبلوماسيين كما سبق وأوضحنا والمستشارين الفنيين الذين هم ليسوا مستشارين دبلوماسيين مثل المستشار الثقافي، فإين هو موقعهم في الأسبقية؟ إنهم يأتون في غالب الأحوال قبل السكرتير الأول، ولكن ليس فوق من يلي رئيس البعثة بالأولوية مطلقاً - أما موقع المستشار المتخصص أو الفني بالمقارنة مع الملحق المتخصص - مستشار صحفي وملحق تجاري مثلاً - فالأمر يعود للتنظيم الداخلي لكل بعثة.

وعلى أي حال تعتبر القائمة الدبلوماسية «Diplomatic List» التي تصدرها وزارة الخارجية لكل دولة خير وأوثق مصدر للأسبقية. وتحتوي هذه القائمة التي تنشر منقحة بين الفينة والأخرى على أسماء رؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدين لدى الدولة تحت اسم كل بعثة دبلوماسية، واعضاء الهيئة الدبلوماسية للبعثة ومراتبهم الدبلوماسية، وكذلك اسماء الأفراد والمؤسسات العاملين بصفة دبلوماسية في الدولة

من اعضاء البعثات الدبلوماسية، مثل كبار موظفي الأمم المتحدة والوكالات المتخصصة والمنظمات الأقليمية. وتحتوي القائمة كذلك على عناوين البعثات ومحلات سكن الممثلين الدبلوماسيين والحالة الاجتماعية لكل منهم، وهل ترافقه زوجته، الخ. . . وإذا كان منصب رئيس البعثة شاغراً فيشار إلى ذلك بعد عبارة رئيس البعثة بكلمة «شاغر». وإذا كان رئيس البعثة غير مقيم فيذكر محل اقامته الدائم بعد اسمه ويذكر عنوان بعثته ومحل سكناه. ويضاف إلى ذلك عادة قائمة بأسماء رؤساء البعثات الدبلوماسية مرتبة حسب أسبقيتهم بداية بعميد الهيئة الدبلوماسية، وقائمة أخرى بالأعياد الوطنية لكل دولة لها تمثيل دبلوماسي في الدول المستقبلة.

وأخيراً هناك حالة ترتيب الأسبقية بين رؤساء البعثات الدبلوماسية أنفسهم وكبار شخصيات الدولة المستقبلة. فأين هو موقع عميد الهيئة الدبلوماسية الذي يليه بقية السفراء في الأسبقية من اعضاء الأسرة الحاكمة في النظام الملكي، وأين موقعهم من الوزراء أو من رئيس السلطة التشريعية (رئيس مجلس الأمة مثلاً) أو من رئيس المحكمة العليا أو وكلاء الوزارات أو رؤساء المؤسسات الحكومية، الخ. . . وما هو موقع الطبقة الثانية من رؤساء البعثات الدبلوماسية (المندوبون والوزراء المفوضون) من موظفي الدولة بعد الوزراء. . . وهلم جراً. وليس هناك قاعدة عامة موحدة تنظم هذه الحالة، ولكل دولة قواعدها الخاصة، في تنظيم وتقرير هذه الأسبقية.

ثالثاً ـ المراسلات الدبلوماسية :

القاعدة العامة التي تتحكم في المراسلات والاتصالات الرسمية بين البعثة الدبلوماسية وحكومة الدولة المضيفة هي أن كل اتصال يجب أن يجري باسم رئيس البعثة. وأن الاتصالات جميعها تتم مع وزارة الخارجية أو عن طريقها إلا في حالة الملحقين المتخصصين الذين يجوز لهم الاتصال مباشرة مع الوزارات أو الدوائر المعنية بعملهم، كاتصال الملحق التجاري بوزارة التجارة أو المالية، والملحق الصحفي بوزارة الإعلام الخ. . على أن يكون موضوع الاتصال اعتيادياً يتصل بالأعمال الروتينية ولا يتعلق بسياسة العمل. فلا يجوز لهم مثلاً البحث في التنسيق التجاري أو الإعلامي أو طرح مقترحات محددة لعقد معاهدة أو اتفاقية، فهذا يتم عن طريق وزارة الخارجية وحدها. ويجوز الاتصال المباشر بغير وزارة الخارجية بعد الحصول على موافقة مسبقة. وحتى في هاتين الحالتين لا يجوز الاتصال بالشعب والأقسام الفرعية في الوزارات أو المؤسسات الحكومية دون علم أو موافقة الوزير

المختص أو رئيس الدائرة الاعلى. فلا يجوز مثلا لملحق ثقافي في بعثة دبلوماسية أجنبية الاتصال المباشر برئيس قسم إحدى الكليات في الجامعة حول موضوع رسمي أو حتى القيام بزيارة رسمية إلا عن طريق العميد ومعرفة مدير الجامعة.

وكثيراً ما تفرض متطلبات الوظيفة على رئيس البعثة مقابلة وزير خارجية البلد المضيف شخصياً. وجرت العادة ـ لمصلحة دولة الطرفين ـ على إعطاء الأولوية في جدول مواعيد الوزير اليومي للسفراء وتحديد موعد لمقابلتهم في أقرب فرصة ممكنة. ويتم طلب وتحديد الموعد بالتلفون. ويجب التأكد بأن هذه المقابلات هي للمسائل ذات الأهمية الخاصة. أما المسائل الأقل أهمية فيمكن لرئيس البعثة أو من ينوب عنه من أعضاء الهيئة الدبلوماسية، بحثها مع الموظف المعني في وزارة الخارجية بعد تحديد موعد لمقابلته بالتلفون أيضاً. ويجب على رئيس البعثة، أو الدبلوماسي، أن لا يطيل الحديث، ويدخل في الموضوع مباشرة بعد تحية قصيرة موقرة، ويختار العبارات الدقيقة المعبرة، ثم يطلب السماح بالانصراف بمجرد انتهاء بحث ما جاء من أجله.

هذا أهم ما يتعلق بالاتصالات الشفهية. أما المراسلات التحريرية فيمكن أن تتم بإحدى الطرق الرئيسية التالية:

١ ـ المذكرة الرسمية «Offical note»

المذكرة الرسمية هي الطريقة المألوفة للمراسلة بين البعثة الدبلوماسية ووزارة الخارجية في الدولة المستقبلة. وتوجه بصيغة الشخص الثالث:

«تهدي سفارة دولة الكويت تحياتها لوزارة الخارجية... وتود إحاطتها علماً بأن...».

وتذيل بتوقيع المرسل وختم السفارة، كما أنها تطبع على الورق الرسمي للبعثة الذي يحمل شعار الدولة وعنوان البعثة.

٢ ـ المذكرة الشفهية «Note Verbale»

وتستعمل لتوضيح أو تأكيد بعض النقاط التي سبق أن أثيرت أثناء الاتصالات أو الأحاديث الشخصية الشفهية، وتكتب بصيغة الشخص الثالث كذلك وشكلها العام وصياغتها هو شكل وصياغة المذكرة الرسمية.

٣ ـ المذكرة الرسمية بصيغة المتكلم «Official note in the first per son»

طريقة أقل رسمية للمخاطبة بين رئيس البعثة ووزير الخارجية، أو بين أحد

اعضاء البعثة وأحد موظفي وزارة الخارجية (حيث لا يجوز لأعضاء البعثة مخاطبة الوزير). ويكتب هذا النوع من المذكرات بصيغة المتكلم (لي الشرف أو يسعدني... واسمحوا لي أن أعبر عن تقديري...) وإذا كانت علاقة السفير بوزير الخارجية علاقة حميمة تتعدى حدود الوظيفة الرسمية، كأن يكونا منتمين لناد رياضي أو اجتماعي واحد يتقابلان فيه ويشتركان في فعاليته، فلا بأس من مخاطبة الوزير بعبارة «عزيزي الوزير» بدلاً من معالي أو سعادة الوزير، وانهاء الرسالة بعبارة «المخلص» «Yours Sincerely» بدلاً عن «وأنتهز الفرصة لأعرب لمعاليكم عن فائق تقديري واحترامي».

أما الرسالة بين أحد اعضاء البعثة وأحد موظفي وزارة الخارجية فتبدأ كقاعدة عامة بعبارة عزيزي فلان (اسم المرسل له) وتنتهي بعبارة «المخلص» وتحتها اسم المرسل.

٤ ـ المذكرة «Aide memoire»

عند مقابلة رئيس البعثة لوزير خارجية الدولة المعتمد لديها لطلب بعض الإيضاحات أو لبحث قضية تهم دولته أو لتقديم اقتراح معين، فإنه يترك وراءه مذكرة بخلاصة ما دار بينهما لتجنب أي شك يمكن أن يثار حول الغرض من الزيارة ولتوثيق الحديث الشفهي. وتكتب المذكرة على ورقة عادية غير موقعة ليس فيها اسم السفارة ولا عنوانها لكنها تحتوي في أولها على عبارة «مذكرة» «Aide Memoire» وتذيل في آخرها بالتاريخ فقط.

وهناك طريقة أخرى أقل رسمية من المذكرة ليس فيها اسم السفارة ولا تاريخ المقابلة ولا توقيع السفير ولا تحتوي على عبارة مذكرة في أولها. والفكرة وراء هذا النوع من المراسلات هي أنه يمكن إنكار مصدرها عند الضرورة وتسمى «Bout DE Papier».

رفض المذكرة: إذا وجدت وزارة الخارجية أن مذكرة أو رسالة تسلمتها من حكومة دولة أخرى مهينة لها بأية صورة فيمكنها رفض تسلّمها على الرغم من تسلمها لها والاطلاع على فحواها. وفي هذه الحالة تستدعي الوزارة (أو وزير الخارجية إذا كان الأمر جدياً) رئيس البعثة وتعيد له الوثيقة بعد إعلامه بأنها مرفوضة[١٥].

---

(١٥) R.G. Teltham, **Diplomatic Handbood** (2nd.ed.) London and New York, 1977, pp. 27 - 29.

الحصانات والامتيازات الدبلوماسية

أولاً ـ مبررات الحصانات والامتيازات الدبلوماسية :

العلاقات الدبلوماسية في جوهرها هي ممارسة الحكومة المرسلة لبعض نشاطات الدولة في اقليم الدولة المستقبلة بموافقة الأخيرة. ويترتب على موافقة الدولة المستقبلة بإقامة العلاقات الدبلوماسية اتخاذ الخطوات اللازمة لتمكين الدولة المرسلة من الاستفادة من نتائج الموافقة. ومن هذه الخطوات منح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لبعثتها الدبلوماسية وأعضاء هيئتها. أما المبررات النظرية لمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية فيمكن حصرها في ثلاثة مبررات رئيسية هي :

(١) الامتداد الاقليمي للدولة «Extraterritoriality» :

وبموجبه اعتبر الممثلون الدبلوماسيون ومكاتب البعثة الدبلوماسية ومبانيها امتداداً للاختصاص الاقليمي للدولة المرسلة في الدولة المستقبلة. وقد عفا الزمن على هذه النظرية الخيالية ولم يعد أحد يأخذ بها لتناقضها مع الواقع المادي - الجغرافي ومع فكرة السيادة ومفاهيمها السائدة في القانون الدولي ومع القواعد القانونية الحديثة التي تبنى الحصانات على أسس ومفاهيم مختلفة كما سنرى.

(٢) نظرية التمثيل :

وتستند على طبيعة الدور الذي يقوم به الممثل الدبلوماسي كوكيل لدولة ذات سيادة، وبالتالي تتمتع تصرفاته وأفعاله الرسمية وغيرها بالحصانة لأنها تصرفات دولة

«acts of state»أجنبية ذات سيادة. وبعبارة بسيطة لأن الدبلوماسيين هم ممثلو دولة.

(٣) متطلبات الوظيفة:

وتقوم على أساس الضرورات العملية لأداء الوظائف الدبلوماسية على أحسن وجه حين يتمتع الدبلوماسي بالحصانات لضمان عدم تدخل الدولة التي يمارس عمله فيها في أداء واجباته ولحمايته من إساءة استعمالها لسلطانها عليه[١].

وقد أخذت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ على ما يبدو بالجمع بين الأساسين الأخيرين للحصانات لادبلوماسية، التمثيل ومتطلبات الوظيفة. فقد جاء في ديباجة الاتفاقية. أن الغرض من منح الامتيازات والحصانات الدبلوماسية هو ليس لإفادة الأفراد بل لضمان **الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية** بوصفها **ممثلة للدول**. وتكون بذلك قد حسمت موضوع المبرر لمنح هذه الامتيازات. وحسناً فعلت حين تجاهلت تماماً ذكر مبرر امتداد سيادة الدولة على أساس أن البعثة الدبلوماسية هي جزء من اقليم الدولة المرسلة.

ومع ذلك فمن الصعوبة بمكان تصور إرساء قواعد الحصانات على الأساس التمثيلي حتى ضمن الاطار العام لاتفاقية فيينا نفسها. فالنشاطات التجارية للدولة التي يمثلها الدبلوماسي غير محصنة ضد الدعاوى المدنية في محاكم الدولة المستقبلة، بينما يتمتع الدبلوماسي بالحصانة من الاختصاص المدني كقاعدة عامة. وبناء عليه فإن الرأي السائد اليوم في تبرير الحصانات الدبلوماسية يقوم على أساس متطلبات الوظيفة والضرورات العملية لضمان الأداء الفعال لوظائف البعثات الدبلوماسية.

وقبل الدخول في تفاصيل الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لا بد من التنبيه إلى أن منح هذه الحصانات والامتيازات والتمتع بها لا يعني مطلقاً الرخصة للاستخفاف بالقوانين المحلية أو تجاهل عادات وتقاليد وقيم مجتمع الدولة المضيفة. فالحصانة تعني عدم الخضوع لاختصاصات المحاكم المحلية وليس الاعفاء من الالتزام بقوانين البلد الممثل فيه الدبلوماسي. ففي اللحظة التي تزول فيها الحصانة لأي سبب كان تعود القوانين للتطبيق. وفي حالة انتهاء مهمة المبعوث

---

(١) للمزيد من المعلومات حول الموضوع راجع: -

Michael J. Hardy, **Modern Diplomatic Law,** New York, oceana, 1968, pp. 8 - 12.

الـدبلوماسي في الـدولة المستقبلة يسـأل عن المخالفـات التي ارتكبها اثنـاء تمتعـه بالصفة الدبلوماسية إلا ما كان منها متعلقـاً بصورة مبـاشرة بإدائه لوظيفته الرسمية. بالإضافة إلى ذلك فإن المادة (٤١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قـد نصت على أن «من واجب جميع الأشخـاص الذين يتمتعـون بهذه الامتيـازات والحصانات احترام قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها. . . .».

ثانياً - حرمة وحصانة مقر البعثة ودوائرها ومبانيها:

دار البعثة الدبلوماسية وجميع دوائرها ومبانيها أياً كان موقعها مصونة. فلا يجوز لمأموري الدولة المعتمدة لديها البعثة مهما كانت صفتهم دخولها دون موافقة رئيس البعثة. والدولة المستقبلة ملزمة باتخاذ جميع الاجراءات المناسبة لحماية مباني البعثة ضد أي تدخل أو ضرر. وعليها أن تمنع أي إخلال بأمن البعثة أو النيل من كرامتها. وكما أن لمقر البعثة ودوائرهـا حصانـة، كذلـك جميع محتـوياتهـا وأثاثهـا وأموالهـا الموجودة فيها، ووسائل النقل التابعة لها، حيث لا يجوز الاستيلاء عليها أو حجزها أو تفتيشها أو اتخاذ أي اجراء تنفيذي قضائي أم إداري عليها[٢]. ويدخل في ذلـك جميع وثائق ومراسلات وأرشيف البعثة[٣].

ويتعلق بحرمة البعثة عدم جواز التبليغ بالمحاضر القضائية مدنية أوجنائية، أو بأوامر الاستدعاء أو المثول أمام المحاكم أو الدوائر الأخرى حتى بواسطة البريد. ولا يجوز دخول «المحضر» لمقر السفارة أو دوائرها أو الأرض التابعة لها للقيام بـالتبليغ. ولا يستثنى من هذا المنع تبليغ مواطني الدولة المستقبلة الذين يصادف وجودهم في مقر البعثة أو الذين يعملون فيها كموظفين محليين أو إداريين أو فنيين أو عمال أو خدم.

ويدخل في مفهوم البعثة جميع البنايات أو أجزاء المبـاني والأرض والحدائق الملحقة بها، بما فيها منزل رئيس البعثة[٤] وليس من الضـروري أن تكون مملوكـة للدولة التي تمثلها البعثة، بل يكفي أن تستخدم لأغراض القيام بمهام البعثة، حتى لو كانت مستأجرة. وتستمر حرمة البعثة حتى في حالة إعلان الحرب بين الدولة المرسلة

---

(٢) المادة ٢٢ فقرة (١)، (٢)، (٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

(٣) المادة ٢، المصدر نفسه.

(٤) المادة (١) ف (ط)، المصدر نفسه.

التي تمثلها البعثة والدولة المستقبلة لها أو حين قطع العلاقات الدبلوماسية بين البلدين[٥].

والسؤال المطروح دائماً هو فيما إذا كانت الضرورة تبيح بعض الاستثناءات من أحكام المادة (٢٢) ف (١) من اتفاقية فيينا التي تنص على أن «تكون حرمة مباني البعثة مصونة ولا يجوز لوكلاء الدولة لمستقبلة دخولها دون موافقة رئيس البعثة»، في حالات الطوارىء مثل نشوب حريق في مقر البعثة يمكن أن يؤدي إلى تعرض حياة الآخرين وأموالهم للخطر، أو كانت هناك مؤامرة في البعثة تهدد أمن وسلامة الدولة المستقبلة. فهل يجوز لرجال الأطفاء أو وكلاء الأمن اقتحام مقر البعثة لإخماد الحريق أو القضاء على المؤامرة؟ والجواب هو بالنفي. فقد جاء النص مطلقاً لا استثناء فيه. بالإضافة إلى ذلك فإن جميع التعديلات التي اقترحتها الدول بالاستثناءات أثناء انعقاد مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية كانت قد سحبت نتيجة لما لاقته من معارضة الدول الأخرى[٦]. ولم تأخذ هيئة القانون الدولي العام المكلفة بإعداد مشروع الاتفاقية بالاستثناءات المقترحة التي أعدها مقر الهيئة[٧]. والظاهر أنه أريد منح أكبر قدر ممكن من الحماية للبعثة الدبلوماسية بقطع دابر أي احتمال لاستغلال «حالات الطوارىء» كحجة لخرق حرمة البعثة من قبل سلطات الدولة المستقبلة التي يمكن بسهولة أن «تفتعل» الحريق أو «تدعي» بوجود مؤامرة. لذلك يمكننا القول بأن حرمة البعثة مطلقة لا يمكن الادعاء بأي استثناء لخرقها. أما من الناحية العملية فالأمر يتوقف حله على الظروف الموضوعية المحيطة بكل حالة من الحالات. فإن توفر حسن النية استحقت الدولة المستقبلة شكر وتقدير الدولة المرسلة على ما بذلته من جهود لإنقاذ بعثتها الدبلوماسية من الدمار في حالة استحالة الوصول إلى رئيس البعثة لأخذ موافقته لإجراء اللازم. وإلا فهي مقصرة لخرقها واحدة من أقدم القواعد الدبلوماسية وهي حرمة البعثة. أما في حالة التآمر، فالبعثة الدبلوماسية ستنكر ذلك على أي حال.

وفي الأحوال الاعتيادية يتم حماية البعثة عن طريق تجوال دوريات الشرطة حول مباني البعثة لحراستها من مسافة معقولة. ويمكن للدولة المرسلة أن تقوم

---

(٥) المادة (٤٥) ف (أ)، **المصدر نفسه**.

(٦) **Confernce on Diplomatic Relations,** Vol. 11, pp. 20, 24, and vol. 1, pp. 135 - 163.

(٧) **Draft for the Codification of the law relating to diplomatic Intercourse and immunities,** United Nations Document. ACN. 4/91.

بحراسة وحماية بعثتها بوسائلها الخاصة.. كأن ترسل مفرزة من الجنود تلحقها بالبعثة. ويتم ذلك باتفاق خاص بموافقة الدولة المستقبلة ولا شأن للقانون الدبلوماسي بذلك. كما يجوز لها أن تطلب من الدولة المستقبلة تعيين حرس خاص يلازم مباني بعثتها الدبلوماسية. ويدخل ذلك في مفهوم التزام الدولة المستقبلة «باتخاذ جميع الاجراءات المناسبة لحماية مباني البعثة».

وفي حالة توتر العلاقات بين الدولة المرسلة والمستقبلة وما يعقبه من احتمال مهاجمة المتظاهرين لمقر البعثة أو دوائرها الأخرى، يجب على الدولة المستقبلة تعزيز قوات الشرطة الاعتيادية لحماية البعثة، وإن توانت عن تقديم الحماية الكافية في هذه الحالة تعتبر مقصرة، وبالتالي مسؤولة أمام الدولة المرسلة. أما إذا كانت أعمال الشغب أو الأعمال العدائية غير متوقعة ولم يكن بالإمكان التنبؤ بقيامها فلا مسؤولية على الدولة. ومع ذلك تبقى الدولة المستقبلة مسؤولة عن تقديم العون والتدخل حتى بعد الهجوم غير المتوقع، وبأسرع وقت ممكن لإنقاذ وتخليص مباني البعثة التي تعرضت للهجوم[٨].

اللجوء إلى البعثة الدبلوماسية:

ويرتبط بموضوع حرمة البعثة اللجوء إلى البعثة «Asylum» ولم تتطرق اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ لهذا الموضوع. لكن ذلك لا يمنع الدول من عقد اتفاقيات خاصة تمنح بموجبها حق اللجوء السياسي في بعثاتها الدبلوماسية، مثل الاتفاقية المعقودة بين بيرووكولومبيا[٩]. كما أن مفهوم المخالفة للفقرة (٣) من المادة

---

(٨) أدانت محكمة العدل الدولية إيران لاحتلال المتظاهرين الإيرانيين مقر السفارة الامريكية في طهران بتاريخ ٤ تشرين الثاني ١٩٧٩ حيث لم تتصد لهم قوات الأمن الإيرانية على الرغم من طلبات الاستغاثة المتكررة إلى السلطات الإيرانية من قبل مسؤولي السفارة الامريكية وفشل المسؤولون الإيرانيون في اخلاء السفارة من المتظاهرين الذين احتلوها وإطلاق سراح الرهائن الذين احتجزوهم في السفارة.

Order of the court (paragraph 34) December 15, 1979, International Court of Justice, Reference 7. Reprinted in the **American journal of Internation Law, Vol. 74, 1980. p. 266.**

كذلك:

د. عدنان البكري، تأثير الصراع الدولي على الممارسات الدبلوماسية، **السياسة الدولية**. العدد ٦٦، اكتوبر ١٩٨١، ص ص ١٧ ـ ١٩.

(٩) راجع:

Asylum Case, **International Court of Justice Reports,** 1950, p. 266. Also **Ibid,** 1954. p. 71.

(٤١) من اتفاقية فيينا قد سمح للبعثة الدبلوماسية باستخدام أبنيتها في اتفاقيات خاصة نافذة فيما بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة. ويبدو أن السبب في تجاهل حق اللجوء السياسي هو عدم إدراج الموضوع في جدول أعمال هيئة القانون الدولي في جلساتها التحضيرية، أو لربما لأن موضوع «اللجوء الدبلوماسي» هو واحد فقط من الجوانب المتعددة لمشكلة حق اللجوء في القانون الدولي العام الذي طلبت الجمعية العمومية للأمم المتحدة من هيئة القانون الدولي دراسته لغرض تقنينه كموضوع مستقل[١٠]. وخلافاً لما يعتقده بعضهم فمن المشكوك فيه اعتراف القانون الدولي العام بحق اللجوء السياسي أو غيره[١١].

حرية الاتصال:

تتمتع البعثة الدبلوماسية بحرية وحماية الاتصال لجميع الأغراض الرسمية في الدولة المستقبلة. ويجوز للبعثة حين اتصالها بحكومتها أو بالبعثات الأخرى والقنصليات التابعة للدولة المرسلة أن تستخدم جميع وسائل الاتصال المناسبة والمتوفرة في الدولة المعتمدة لديها بالإضافة إلى استخدام وسائلها الخاصة مثل المراسلة بالرموز أو الشفرة أو عن طريق حامل الحقيبة الدبلوماسية. إلا أن استخدام البعثة لأجهزة اللاسلكي والراديو ونصبها في دوائرها يتوقف على موافقة الدولة المستقبلة[١٢]. وعادة ما تتم الموافقة بناء على المعاملة بالمثل. وسنفصل الموضوع في الفصل التالي.

وتكون حرمة المراسلات الخاصة بالبعثة وأعمالها مصونة[١٣] حيث لا يجوز تفتيشها أو حجزها أو الاطلاع على مضمونها من قبل السلطات الرسمية في الدولة.

الحقيبة الدبلوماسية «Diplomatic pouch» (or bag)

يحق للبعثة الدبلوماسية أن تتكفل بنفسها نقل المراسلات والوثائق الرسمية أو الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي بواسطة ما اصطلح على تسميته في التعامل الدبلوماسي «الحقيبة الدبلوماسية» التي يحملها ما اصطلح على تسميته «حامل

---

(١٠) General Assembly, Resolution 1400 (XIV) 21, November 1959.

(١١) Whiteman, **Digest of Internation Law,** Vol. 1. U.S. Government Printing Office, pp. 440 - 458.

(١٢) المادة (٢٧) ف (١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

(١٣) المادة (٢٧) ف (٢) المصدر نفسه.

الحقيبة الدبلوماسية» «Diplomatic Courier» الذي هو عادة موظف دائم في وزارة الخارجية التي تزوده بوثيقة رسمية تشهد بصفته وتبين عدد الطرود التي تتكون منها الحقيبة الدبلوماسية[١٤]. وفي حالة عدم توفر حامل حقيبة دائم يجوز للدولة المرسلة أو للبعثة أن تعين حامل حقيبة لمهمة موقتة قد تكون لسفرة واحدة على أن يزود بالوثائق اللازمة لإثبات صفته. ويتمتع حامل الحقيبة المؤقت بالامتيازات والحصانات نفسها التي يتمتع بها حامل الحقيبة الاعتيادي، ألا ان الامتيازات والحصانة التي يتمتع بها في شخصه يوقف تطبيقها بمجرد قيامه بتسليم الحقيبة الدبلوماسية التي في عهدته إلى المرسل إليه[١٥].

ويجوز أن يعهد بنقل الحقيبة الدبلوماسية إلى قبطان طائرة تجارية على أن يهبط عند نقطة دخول مصرح بها، ويجب عليه أن يحمل وثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة. إلا أن قبطان الطائرة لا يعتبر حاملاً لحقيبة دبلوماسية وبناء عليه لا يتمتع بأي من الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها حامل الحقيبة الاعتيادي أو المؤقت[١٦]. وفي كل الأحوال تظل الحقيبة الدبلوماسية تتمتع بالحرمة المقررة لها أيا كانت اليد التي تحملها. فلا يجوز فتح الحقيبة الدبلوماسية أو حجزها[١٧]. وحرمة الحقيبة مطلقة وغير مقيدة بأي استثناء أو شرط، وليس هناك من دلالة في الأعمال التحضيرية لهيئة القانون الدولي عند إعدادها لمشروع اتفاقية فيينا، ولا في المناقشات التي جرت في مؤتمر العلاقات الدبلوماسية، تشير إلى احتمال الاستثناء مهما كان السبب. وكل الذي تستطيعه الدولة المستقبلة إن كان هناك من الأسباب القوية ما يدعوها إلى الاعتقاد باحتواء الحقيبة الدبلوماسية على مواد ممنوعة أو ضارة أو مهددة لسلامتها وأمنها أن ترفض دخول الحقيبة إلى اقليمها وتطلب ردها. أما فتحها فلا يجوز مطلقاً إلا بموافقة الدولة المرسلة أو رئيس بعثتها الدبلوماسية. وقد أدركت حكومة الكويت هذا الأمر. فبدلاً من أن تسمح لنفسها بتحميل المادة (٢٧) فقرة (٣) من اتفاقية فيينا ما لا تحتمل من تفسير، أبدت تحفظها على موضوع الحقيبة الدبلوماسية «ورأت لذلك ضرورة إلى أن تثبت عند انضمامها للاتفاقية المذكورة صراحة بأن الكويت ترى من حقها أن تطلب فتح الحقيبة الدبلوماسية

---

(١٤) المادة (٢٧) ف (٥)، المصدر نفسه.

(١٥) المادة ٢٧ ف ٦، المصدر نفسه.

(١٦) المادة ٢٧ ف ٦، المصدر نفسه.

(١٧) المادة ٢٧ ف ٣، المصدر نفسه.

بحضور ممثل البعثة الدبلوماسية إذا ما قام لديها الشك بأنها تحتوي على أشياء غير مسموح بإرسالها في الحقيبة، أو أن تطلب إلى البعثة التابعة لها الحقيبة ردها»[١٨]. وسنفصل موضوع الحقيبة الدبلوماسية ومشاكلها في التعامل الدبلوماسي في الفصل الثامن.

ثالثاً ـ الحصانات والامتيازات الشخصية:

(١) الحصانات والامتيازات الشخصية الكاملة:

يتمتع بالحصانات والامتيازات الشخصية الكاملة:

١ ـ الممثلون الدبلوماسيون.
٢ ـ أفراد عائلاتهم ممن يعيشون في كنفهم على أن لا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة[١٩].

ويختلف مفهوم العائلة من بلد لآخر. إلا أنه يمكن تفسير عبارة «ممن يعيشون في كنفه» «Part of his household» بأنها تعني زوجة الدبلوماسي وأولاده القصر، وهذا لا خلاف عليه. وإن كان الدبلوماسي أعزباً أو أرملاً أو مطلقاً، أو لم يكن قد اصطحب زوجته معه فيحق له اعتبار أمه أو أخته من أفراد العائلة إن كانوا يعيشون معه تحت سقف واحد، وكذلك تعتبر بناته غير المتزوجات وأبناؤه الذين هم في سن الدراسة وأمه الأرملة المسؤول عنهم شرعاً أو قانوناً من أفراد العائلة. وهذا ما جرى عليه التعامل. أما غير ذلك من الحالات فيتوقف على رأي الدولة المستقبلة، فإن شاءت شملت غيرهم بالحصانة والامتيازات، وإلا فلا يتمتعون بها.

ويمكن حصر الموضوع بما يلي:

(أ) حرمة المبعوثين الدبلوماسيين:

للمبعوث الدبلوماسي حصانة. فلا يجوز القبض عليه أو حجزه بأي شكل من

---

(١٨) مذكرة بشأن الانضمام إلى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. **الكويت اليوم**، العدد ٧٣٠ السنة الخامسة عشرة، ص ٣٥.

(١٩) المادة (٣٧) ف (١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

الأشكال. وعلى الدولة المستقبلة أن تعامله بالاحترام الواجب وتتخذ جميع الاجراءات المعقولة لتمنع الاعتداء على شخصه أو حريته أو كرامته[٢٠].

إن واجب الدولة المستقبلة باتخاذ جميع الاجراءات المعقولة لتمنع أي اعتداء على شخص المبعوث الدبلوماسي وحمايته يمكن أن يفسر ضمن الحدود المعقولة التي رسمها التعامل الدبلوماسي الدولي. فالدبلوماسي دائم الحركة والتنقل، ويمكن أن يثير سلوكه الشخصي أو العام أو مواقف دولته تجاه الدولة المستقبلة حفيظة الأفراد العاديين ونقمتهم فيتعرض بذلك للعنف. ولكن ليس من المعقول عملاً متابعته أينما حل وارتحل لحمايته. بل على العكس، يمكن أن تثير مراقبته المستمرة ومتابعته اعتراض دولته، إذ تفسرها على أنها مضايقة شخصية وتدخل في حرية التجوال في الظروف الاعتيادية. لذلك كان من المعقول أن تنحصر مسؤولية الدولة المستقبلة عن حماية الدبلوماسي فيما إذا وجد سبب معقول للاعتقاد بأنه معرض للخطر لكنها لم تتحرك لحمايته. ولا تسأل الدولة المستقبلة إذا عرّض الدبلوماسي نفسه للخطر بصورة غيرمعقولة، كأن يراقب عن كثب مظاهرة صاخبة قامت بها جماهير من الناس غاضبة من تصرفات أو مواقف دولته، فيتعرض بذلك للاعتداء.

ولكن هل تمنع حرمة الدبلوماسي من القاء القبض عليه في حالة الضرورة أو الطوارىء؟ الظاهر أن ليس للقاعدة أي استثناء صريح مثلما هي الحال في حرمة مقر البعثة.

بالإضافة إلى ذلك «يتمتع المسكن الخاص للمبعوث الدبلوماسي بالحصانة والحماية نفسها المقررة لمباني البعثة»[٢١] وتتمتع وثائقه ومراسلاته وكذلك ممتلكاته بالحصانة نفسها باستثناء ما جاء في الفقرات أ، ب، ج من المادة (٣١) من اتفاقية فيينا المتعلقة بالحصانة من الاختصاص المدني والاداري والتي سنأتي على ذكرها لاحقاً.

ويدخل في مفهوم السكن الخاص محل الاقامة المؤقت مثل الغرفة في فندق أو بيت للضيوف (بانسيون).

---

(٢٠) المادة ٢٩، **المصدر نفسه**.

(٢١) المادة (٣٠) ف (١). **المصدر نفسه**.

ومن الذين يتمتعون بـالحرمـة الشخصية حـامل الحقيبـة الدبلومـاسية. فعلى الرغم من أن حامل الحقيبة لا يتمتع دائماً بصفة المبعوث الدبلوماسي إلا أن أهمية وظيفته تتطلب تمتعه بحرمة شخصه أثنـاء تأديتـه لعمله بنقل الحقيبـة الدبلومـاسية. فتوقيفه أو حجزه في هذه الاثناء قد يؤدي إلى عـرقلة الاتصال بين الـدولة المـرسلة وبعثتها الدبلوماسية والانتقاص من حرمة الحقيبة ذاتها والتي تتمتع بها بصورة مستقلة عن حاملها. وبناء عليه يتمتع حامل الحقيبة بالحصانة في شخصه ولا يخضـع لأي شكل من أشكال القبض أو الحجز، على أن يحمل معه وثيقة رسمية تشهد بصفتـه وتبين عدد الطرود التي تتكون منها الحقيبة الدبلوماسية[٢٢].

(ب) الحصانة من الاختصاص المحلي:

١ ـ الحصانة من الاختصاص الجنائي:

يتمتـع الممثل الـدبلوماسي وأفـراد عائلتـه الذين ليسـوا من مواطني الـدولـة المستقبلة ولا يقيمون فيها إقامة دائمة بالحصـانة الكـاملة من الاختصاص الجنـائي للدولة المستقبلة[٢٣]. وتشمل الحصانة جميع تصرفـات الدبلومـاسي وأفعالـه سواء ارتكبها بصفته الشخصية أو بصفته الدبلوماسية أو الرسمية. فلا يجـوز إلقاء القبض على الدبلوماسي، ولا يجوز محاكمته أو إجباره على المثول أمام المحاكم أو إصدار الحكم بإدانته عن جريمة اتهم بارتكابها. ويجوز استدعاؤه للشهـادة أمام المحـاكم بشكل آخر دون المثول أمام المحكمة، كأن يطلب منه الإدلاء بشهادته كتابـة، لأن ذلك لا يعرضه للخضوع لاختصاص المحاكم المحلية. ولهذا الاستثنـاء مبرراتـه. فقـد رفضت هيئة القـانون الـدولي المناط بهـا إعداد مسـودة اتفاقيـة فيينا، وكـذلك المشاركون في مؤتمر العلاقات الدبلوماسية، الاقتراح القاضي من حيث المبدأ بحق الدبلوماسي برفض الإدلاء بالشهادة **«بأي شكـل من الأشكال مهمـا كان»**[٢٤] وجـاء النص النهـائي بدلاً من ذلـك في اتفاقيـة فيينا بـالعبـارة التـاليـة: «لا يلزم الممثـل الدبلوماسي بأداء الشهادة». فلو أريد بالنص أن يكون مطلقاً لأضيف إليه عبـارة «بأي شكل من الأشكال مهما كان» المقترحة ولكن ذلك لم يلق قبولاً كما بينا. بالإضافة

---

(٢٢) المادة (٢٧) ف (٥). **المصدر نفسه.**

(٢٣) المادة ٣١ ف ١. **المصدر نفسه.**

(٢٤) **Internationl aw Commission Yearbook,** 1958, Vol. 1 pp. 147 - 152, and **Conference on Diplomatic Relations.** Vol. 1, pp. 167 - 172.

إلى ذلك فإن روح التعاون بين الدول تقتضي استبعاد اللجوء إلى المواقف الصلبة في وقت تحتاج فيه الدولة المستقبلة إلى مساعدة أحد الدبلوماسيين المعتمدين لديها دون أن يؤثر ذلك على مركزه أو طبيعة عمله.

وفي حالة ارتكاب الدبلوماسي فعلاً خطيراً يعاقب عليه القانون، تستطيع الدولة المستقبلة اعلانه شخصاً غير مرغوب فيه وتأمره بمغادرة اقليمها.

٢ ـ الحصانة من الاختصاص المدني والإداري:

يتمتع الممثل الدبلوماسي وأفراد عائلته إن لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة بالحصانة الكاملة من الاختصاص المدني والاداري المحلي في الدولة المستقبلة فيما عدا الحالات التالية:

١ ـ دعوى عينية متعلقة بعقار خاص واقع في الدولة المستقبلة، ما لم تكن حيازته له بالنيابة عن الدولة المرسلة لاستخدامه في أغراض البعثة.

٢ ـ دعوى متعلقة بشركة يكون الممثل الدبلوماسي قد عين منفذاً أو مديراً لها أو يكون وارثاً فيها أو موصى له بصفته الشخصية وليس باسم الدولة المرسلة.

٣ ـ دعوى متعلقة بمهنة حرة أو نشاط تجاري أيا كان نوعه، حين مزاولة الممثل الدبلوماسي في الدولة المستقبلة لهما خارج نطاق مهامه الرسمية[٢٦].

وباستثناء هذه الحالات لا يجوز اتخاذ أي إجراء تنفيذي حيال الممثل الدبلوماسي فلا يجوز مثلاً حجز أثاثه أو راتبه حجزاً احتياطياً لضمان سداد دين في ذمته، ولا يجوز بيع أثاثه أو ممتلكاته المنقولة مثل سيارته الخاصة أو مجوهراته وفاء لدين.

إن استثناء الدعوى العينية المتعلقة بعقار خاص من حصانة الممثل الدبلوماسي من الاختصاص المدني، وإمكان مقاضاته أمام المحاكم المدنية أو المحاكم الإدارية ذات الاختصاص المدني بسببه، يمكن أن يشمل المنزل الذي يملكه الدبلوماسي ويتخذه سكناً له. في هذه الحالة يخضع المنزل لاختصاص المحاكم المدنية ويجوز سماع الدعوى العينية المتعلقة به أمام هذه المحاكم.

رابعاً ـ الامتيازات المالية والجمركية:

(١) البعثة الدبلوماسية:

تعفى مباني البعثة الدبلوماسية من جميع الضرائب والرسوم الوطنية والاقليمية

---

(٢٦) المادة (٣١) ف (أ)، (ب)، (جـ). **المصدر نفسه.**

والمحلية سواء كانت ملكاً للدولة المرسلة أم مستأجرة باستثناء الضرائب والرسوم والأجور المستحقة على الخدمات الخاصة مثل الماء والكهرباء والتلفون. ولا ينطبق هذا الإعفاء على الضرائب والرسوم التي تفرضها قوانين الدولة المستقبلة على الأشخاص الذين يتعاقدون أو يتعاملون مع رئيس البعثة أو حكومته، مثل ضرائب الدخل على الأرباح التي يجنونها من تعاملهم مع البعثة أو ضرائب البيع المفروضة على الأشياء المبيعة للبعثة أو الخدمات المقدمة لها، أو ضرائب الإيجار على مباني بعثة إن كانت مؤجرة وكانت الضرائب تستوفى من المالك[٢٧] كذلك تعفى الرسوم ومصاريف الخدمات التي تجبيها البعثة الدبلوماسية بسبب قيامها بأعمالها من جميع الضرائب والرسوم التي تفرضها قوانين الدولة المستقبلة عادة على مثلها[٢٨]. ويدخل في ذلك على سبيل المثال الرسوم التي تجبيها البعثة من منح سمات الدخول «Visa» للأجانب ورسوم تجديد أو تمديد جوازات السفر لمواطنيها، أو من توثيق الشهادات الرسمية وإصدار شهادات الميلاد والوفيات... الخ.

ويحق للبعثة استيراد الأشياء المعدة للاستعمال الرسمي وفقاً للقوانين والأنظمة السائدة في الدولة المرسلة. وتعفى البعثة من دفع الرسوم الجمركية والرسوم الأخرى المستحقة على مثل هذه المستوردات.

ولا يدخل في هذا الاعفاء مصاريف الخزن والنقل أو مصاريف ناتجة عن خدمات أخرى مشابهة[٢٩]، (كالتغليف مثلاً). ولا يجوز طبعاً التصرف بالأشياء المستوردة التي تخضع للإعفاء، بيعاً أو هبة أو إيجاراً أو مقايضة، في اقليم الدولة المستقبلة إلا بموجب الشروط التي تعينها تلك الدولة.

(٢) أعضاء الهيئة الدبلوماسية:

أ ـ الإعفاء من الضرائب:

يعفى الدبلوماسي وأفراد عائلته إن لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة من جميع الضرائب والرسوم المباشرة شخصية كانت أم عينية وطنية أم إقليمية أم محلية. ويستثنى من هذا الإعفاء:

---

(٢٧) المادة (٢٣) ف (١)، (٢). **المصدر نفسه.**

(٢٨) م (٢٨). **المصدر نفسه.**

(٢٩) م (٣٦) ف (١). **المصدر نفسه.**

١ ـ الضرائب غير المباشرة التي تحسب عادة في سعر البضائع والخدمات وتكون مندمجة معها، أو تضاف إلى قيمتها عند البيع (Sales Tax) أو ضرائب الترفيه التي تضاف إلى سعر تذاكر الدخول مثل تذاكر السينما والمسرح. وتسمح بعض الدول باسترجاع هذا النوع من الضرائب، أو عدم جبايتها أصلاً بعد تأكّد البائع من هوية الدبلوماسي أو الطلب منه إملاء بعض الاستمارات الخاصة بالإعفاء، ويتم ذلك عادة على أساس المعاملة بالمثل.

٢ ـ الضرائب والرسوم المفروضة على العقارات الخاصة الواقعة في اقليم الدولة المستقبلة. أما إذا كانت تلك العقارات واقعة تحت يد الدبلوماسي يتصرف بها نيابة عن الدولة المرسلة من أجل أغراض البعثة فتعفى من الضرائب.

٣ ـ ضرائب العقار والتركات على الأموال التي تركها الدبلوماسي المتوفى، ورسوم الأيلولة على الأموال التي أوصى بها.

وبصورة عامة فإن ضرائب التركات ورسوم الأيلولة لا تجبى على الأملاك المنقولة الموجودة في الدولة المستقبلة الناتجة عما كسبه الدبلوماسي المتوفى من جراء عمله الرسمي بوصفه عضواً في البعثة أو بصفته أحد أفراد أسرة عضو من أعضاء البعثة على أن لا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة.

٤ ـ الضرائب والرسوم على الدخل الخاص الذي مصدره في الدولة المستقبلة، وضرائب رأس المال التي تجبى من الاستثمار في المشروعات التجارية في الدولة المستقبلة.

٥ ـ الضرائب والرسوم التي تجبى مقابل خدمات خاصة تقدمها الدولة المستقبلة أو البلديات أو الولايات أو المحافظات كالضرائب والرسوم المفروضة على استعمال الطرق وإنارة الشوارع والمجاري وجمع القمامة واستهلاك الماء والكهرباء واستعمال التلفون. . . الخ.

٦ ـ رسوم التسجيل والمحاكم والقيود والتوثيق عند الكتاب العدل والرهون ورسوم الطابع الخاصة بالأموال غير المنقولة. أما تملك الأموال غير المنقولة، أي العقار لاستخدامها كمقر للبعثة أو بنايات لدوائرها أو كإضافات إليها، أو كمنزل للسفير، فتعفى من دفع الضرائب والرسوم عن المعاملات الخاصة بها[٣٠].

---

(٣٠) المادتان (٣٤)، (٢٣). المصدر نفسه.

ب ـ **الإعفاء من الرسوم الجمركية:**

يتمتع الدبلوماسي وأفراد عائلته إن لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة بالإعفاء من الرسوم الجمركية والرسوم الأخرى على الأشياء الخاصة بالاستعمال الشخصي، بما في ذلك الأشياء اللازمة لإقامته وأفراد عائلته وفقاً للقوانين والأنظمة التي تصدرها الدولة المستقبلة[٣١]. وهذا يعني حق الدولة المستقبلة في تحديد كمية البضاعة المستوردة لمنع إساءة استعمال هذا الإعفاء من جهة، وإخضاع المستوردات للقيود الإدارية التي تراها ضرورية لحفظ النظام العام والآداب من جهة أخرى إلى درجة تحريم استيراد أنواع معينة من السلع وهذا واضح من الأعمال التحضيرية لهيئة القانون الدولي ومؤتمر العلاقات الدبلوماسية.

ولا يدخل ضمن الإعفاء من الرسوم الجمركية مصاريف النقل والخزن والمصاريف الناتجة عن خدمات مشابهة.

ولا بد من التنبيه إلى أن إعفاء استيراد الحاجات الشخصية أو للاستعمال الرسمي قبل اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١ لم يكن مبنياً على أساس القانون وإنما على مقتضيات المجاملة بين الدول. وبعد أن أصبح قاعدة قانونية دولية اختفى احتمال أثراء الدول التي تفرض رسوماً جمركية مرتفعة على الحاجات المستوردة للبعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها وأعضائها على حساب الدول التي تفرض رسوماً جمركية منخفضة.

ويتصل بالامتيازات الجمركية إعفاء الأمتعة الشخصية للمثل الدبلوماسي من التفتيش. لكن هذا الحق ليس مطلقاً. فيجوز تفتيش الأمتعة بحضور الممثل الدبلوماسي أو من ينوب عنه إن وجدت قرائن جدية تبرر احتمال احتوائها على أشياء غير معدة للاستعمال الشخصي أو أشياء يحظر قانون الدولة المستقبلة استيرادها أو تصديرها، أو تخضع لأنظمة الحجر الصحي. وتطبق قاعدة الإعفاء من التفتيش على أمتعة الدبلوماسي سواء كانت بصحبته أم أرسلت من دونه.

خامساً ـ الحصانات والامتيازات المحدودة:

ميزت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ بين فئات العاملين في

---

(٣١) المادة (٣٦). المصدر نفسه.

البعثة الدبلوماسية (أعضاء هيئة البعثة) لغرض التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية. ولم تمنح الحصانة والامتيازات الكاملة للجميع على قدم المساواة. فبالإضافة إلى الممثلين الدبلوماسيين الذين أتينا على ذكر حصاناتهم وامتيازاتهم تحت عنوان «الحصانات والامتيازات الشخصية الكاملة» ذكرت الاتفاقية أعضاء الهيئة الادارية والفنية، وأعضاء هيئة الخدمة، والخدم الخصوصيين. كذلك ميزت بين أعضاء هيئة البعثة ـ ومن ضمنهم الممثلون الدبلوماسيون ـ الذين هم من **مواطني الدولة المستقبلة** أو من المقيمين فيها إقامة دائمة ومن هم من **مواطني الدولة المرسلة**، ومنحتهم حصانات وامتيازات محدودة.

وقبل اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ لم يعترف بقاعدة دولية عامة تنظم هذه الحالات. وكان التعامل الدولي متبايناً إلى درجة أن بعض الدول مثل انكلترا لم تميز بين الدبلوماسيين وغير الدبلوماسيين، وبعضها الآخر كانت لا تمنح غير الدبلوماسيين أية حصانات أو امتيازات. والمادة (٣٧) من افتاقية فيينا التي تنظم هذه الحالات هي تعبير واضح عن الصفة الوظيفية للحصانات حيث لا تتطلب مهمة الإداري والفني حصانة كاملة من القضاء المدني والإداري مثلما تتطلبه مهمة الدبلوماسي مثلاً.

وسنبحث الحصانات والامتيازات المحدودة حسب كل صنف من أصناف أعضاء هيئة البعثة كما يلي:

١ ـ اعضاء هيئة البعثة الذين لا يتمتعون بالصفة الدبلوماسية:

أ ـ اعضاء الهيئة الادارية والفنية في البعثة الدبلوماسية:

إن لم يكونوا وأفراد عائلاتهم من مواطني الدولة المستقبلة أو ممن يقيمون فيها إقامة دائمة. فهم يتمتعون بالحصانات الكاملة التي يتمتع بها الدبلوماسيون ما عدا الحصانة من الاختصاص المدني والاداري حيث لا تمتد هذه الحصانة إلى التصرفات والأعمال التي يباشرونها خارج نطاق عملهم الرسمي. أي أنهم يخضعون لاختصاص المحاكم المدنية والادارية ويمكن مقاضاتهم أمامها بالنسبة لهذه الأعمال.

ويتمتعون بالامتيازات الدبلوماسية الكاملة. غير أنهم غير معفيين من تفتيش أمتعتهم الشخصية. أما اعفاؤهم من الرسوم الجمركية فلا يشمل إلا الحاجات والأغراض التي يصطحبونها معهم أو يستوردونها عند وصولهم إلى الدولة التي فيها

مقر عملهم **للمرة الأولى**. أما الحاجات والأغراض التي لا يصطحبونها معهم، أو التي يستوردونها **بالإضافة** إلى ما استوردوه لأول مرة فتخضع للرسوم الجمركية.

ولا يتمتعون بالحصانات والامتيازات في الدول التي يمرون بها في طريقهم إلى مقر عملهم، ومع ذلك فإن هذه الدول مسؤولة عن تسهيل مرورهم في أقاليمها[٣٢].

ب ـ اعضاء هيئة الخدمة: (الخدم والطباخين والسائقين.. الخ) الذين ليسوا من مواطني الدولة المستقبلة أو الذين ليس لهم فيها إقامة دائمة يتمتعون بالحصانة بالنسبة للأعمال التي يمارسونها أثناء تأدية واجباتهم المنوطة بهم من قبل البعثة.

ويعفون من الضرائب عن الرواتب التي يتقاضونها عن أداء عملهم في البعثة، ومن ضرائب الضمان الاجتماعي اثناء خدمتهم في البعثة بشرط أن يكونوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المرسلة أو في دولة ثالثة[٣٣]. ولعل السبب في قيد الضمان الاجتماعي هو النظرة الإنسانية والمبادىء الأولية لحقوق الإنسان ومنها ضمانه ضد العجز والشيخوخة.

جـ ـ الخدم الخصوصيون الذين يعملون في خدمة أعضاء البعثة إن لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو ليس لهم فيها إقامة دائمة، معفوون من الضرائب والرسوم على المرتبات والمكافآت التي يتقاضونها مقابل عملهم. وما عدا ذلك فإنهم لا يتمتعون بأية حصانات أو امتيازات إلا تلك التي تمنحها الدولة المستقبلة. ومع ذلك فعلى الدولة المستقبلة أن لا تضع العراقيل أمام أدائهم لمهامهم ولا تتدخل في شؤونهم[٣٤].

(٢) الممثلون الدبلوماسيون الذين يحملون جنسية الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة.

هؤلاء لا يتمتعون بالحصانة من الاختصاص المحلي الجنائي والمدني والإداري للدولة المرسلة وبالحرمة الشخصية ألاّ بقدر ما **يتعلق ذلك بأداء واجباتهم**

---

(٣٢) المادة (٣٧) ف (٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

(٣٣) المادة (٣٣) ف (ب) المصدر نفسه.

(٣٤) المادة ٣٧ ف ٤. المصدر نفسه.

الرسمية فقط. ويجوز للدولة المستقبلة أن تمنحهم أية حصانات أو امتيازات أخرى برضاها[٣٥].

أما بقية أعضاء هيئة البعثة من غير الدبلوماسيين الذين هم من مواطني الدولة المستقبلة أو المقيمين فيها إقامة دائمة (الاداريين والفنيين وهيئة الخدم والخدم الخصوصيين) فلا يتمتعون بأية حصانات أو امتيازات إلا تلك التي تمنحها لهم الدولة المستقبلة بإرادتها. وإن مارست الدولة المستقبلة سلطتها القضائية عليهم فيجب أن تمارسها على وجه لا يؤدي إلى التدخل بغير موجب في أداء مهام البعثة[٣٦].

سادساً ـ الحصانات والامتيازات الأخرى:

(١) الإعفاء من نظام الضمان الاجتماعي:

يعفى الممثل الدبلوماسي بالنسبة للخدمات التي يؤديها لدولته من أحكام الضمان الاجتماعي النافذة في الدولة المعتمد لديها. أما إذا استخدم خدماً خاصين في خدمته وحده ممن لا يسرى عليهم الإعفاء من ضرائب الضمان الاجتماعي لأنهم من مواطني الدولة المستقبلة أو ممن يقيمون فيها إقامة دائمة، أو لأنهم غير خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي في الدولة المرسلة أو أية دولة أخرى، فعليه أن يراعى الالتزامات التي تفرضها أحكام الضمان الاجتماعي على أرباب العمل في الدولة المستقبلة والتي تحدد مقدار مساهمتهم في صندوق الضمان الاجتماعي باسم مستخدميهم[٣٧].

ويعفى الخدم الخصوصيون العاملون في خدمة المبعوث الدبلوماسي دون غيره من أحكام الضمان الاجتماعي بشرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة وكانوا خاضعين لأحكام الضمان الاجتماعي التي قد تكون سارية المفعول في الدولة المرسلة أو في أية دولة أخرى[٣٨].

ويمكن للدبلوماسي أن يشترك في نظام الضمان الاجتماعي للدولة المستقبلة

---

(٣٥) المادة (٣٨) ف (١) المصدر نفسه.
(٣٦) المادة (٣٨) ف (٢) المصدر نفسه.
(٣٧) المادة (٣٣ ف ١، ٣). المصدر نفسه.
(٣٨) المادة (٣٣) ف (٢). المصدر نفسه.

لتغطية نفسه أو من يستخدمهم من خدم خصوصيين ممن لا يسري عليهم الإعفاء بالقدر الذي تسمح به تشريعات هذه الدولة(٣٩).

إن كل ما يتعلق بالضمان الاجتماعي هو تطور مستحدث لم يألفه القانون أو التعامل الدبلوماسي قبل أن تتبناه اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

(٢) الإعفاء من الخدمات العامة:

يعفى الدبلوماسي وأفراد عائلته إن لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو ليس لهم فيها إقامة دائمة، من جميع الخدمات الشخصية والخدمات العامة أيا كان نوعها كالسخرة في أوقات الطوارىء والدفاع المدني، أو الإسعاف، ومن الأعباء العسكرية والخدمة في القوات المسلحة(٤٠).

(٣) الحق في استخدام العلم:

يمكن للبعثة الدبلوماسية ورئيسها رفع علم الدولة على مباني البعثة ومحل إقامة رئيس البعثة وعلى وسائل النقل الخاصة به. كما يحق للبعثة وضع شعار الدولة على مبانيها وعلى منزل رئيس البعثة(٤١).

(٤) الاستثناء من قوانين التجنس:

لم يرد في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ نصاً يتعلق باستثناء أعضاء البعثة الدبلوماسية وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم من قوانين الجنسية للدولة المستقبلة على الرغم من اعتراف القانون الدولي العرفي باستثناء الدبلوماسيين من الخضوع للقوانين المحلية الخاصة باكتساب الجنسية. ولكن هيئة القانون الدولي العام كانت قد أحالت الأمر على البروتوكول الخاص بهذا الموضوع الملحق بالاتفاقية وتركت الحرية للدولة بالانضمام إلى هذا البروتوكول. وبموجب القواعد العرفية وما تبناه البروتوكول يعفي الطفل المولود للدبلوماسي من اكتساب جنسية الدولة المستقبلة التي تمنحها بناء على حق التربة - أي للذين يولدون على إقليمها دون اعتبار لجنسية الأبوين أو أحدهما. ولم تنضم دولة الكويت لهذا

---

(٣٩) المادة (٣٣) ف (٤). المصدر نفسه.

(٤٠) المادة (٣٥). المصدر نفسه.

(٤١) المادة (٢٠) المصدر نفسه.

البروتوكول «ذلك أن موضوعه يشكل جزءاً من موضوع أشمل هو محل دراسة حالياً في نطاق الجامعة العربية ألا وهو الجنسية عموماً»[٤٢].

(٥) حرية التجول:

يتمتع جميع أعضاء البعثة بحرية السفر والتجول داخل إقليم الدولة المستقبلة ولهذا الحق مبرراته القوية حيث يتصل اتصالاً مباشراً بوظيفة «التحقق بكل الوسائل المشروعة من الظروف والتطورات في الدولة المستقبلة ووضع تقرير عن ذلك إلى حكومة الدولة المرسلة» كما جاء في المادة (٣) فقرة (د) من اتفاقية فيينا. إذ كيف يستطيع عضو البعثة أداء هذه الوظيفة المهمة إن لم يسمح له بمغادرة العاصمة؟ ومع ذلك فإن اتفاقية فيينا قد احتاطت لمتطلبات الأمن في الدولة المستقبلة وأباحت لها تقييد حرية السفر والتجول إلى بعض المناطق التي لها أهمية أمنية مثل المواقع العسكرية والصناعية[٤٣]. إلا أن الواقع يشير إلى توسع الدول في تفسير هذا القيد على حرية التجول إلى درجة إلغائها. وكانت هيئة القانون الدولي العام المسؤولة عن إعداد مشروع الاتفاقية واعية لإساءة استعمال الدولة لهذا القيد، فنبهت إلى عدم التوسع في الاستثناء من حرية التجول، وعدم استغلاله كأداة سياسية إلى درجة إحالة حرية السفر والتجول إلى مجرد وهم. وسنفصل إساءة استعمال القيد على حرية التنقل والتجول في الفصل التالي.

(٦) المرور عبر دولة ثالثة:

إذا اقتضى الحال مرور الدبلوماسي عبر اقليم دولة ثالثة في طريقه إلى مقر عمله وحين مغادرته له أو العودة إليه وكان قد حصل على التأشيرات الضرورية من الدولة أو الدول المار بها، إن كان الحصول على التأشيرة ضرورياً، وجب على الدولة المار بها أن تكفل له ولأفراد عائلته المرافقين له أو الذين سيلتحقون به في وقت لاحق الحصانة الشخصية وكافة الامتيازات الأخرى اللازمة لتأمين مروره وعودته[٤٤]. ولضمان ذلك يزود الدبلوماسي عادة من قبل حكومته برسالة تبين

---

(٤٢) مذكرة في شأن الانضمام إلى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. **الكويت اليوم**. العدد ٧٣٠، السنة الخامسة عشر، ص ٣٥.

(٤٣) المادة (٢٦) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

(٤٤) المادة (٤٠) ف (١). المصدر نفسه.

الغرض من سفره، أو يمنح تأشيرة دبلوماسية صادرة من سفارة أو قنصلية البلد المار به. وليس من المألوف تفتيش حقائبه، وإلا فيجب أن يكون هناك سبب معقول ومقنع لتفتيشها.

سابعاً ـ أمد الحصانات والامتيازات:

عند قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين، لأي سبب كان، أو عند انتهاء البعثة الدبلوماسية بصفة نهائية أو مؤقتة، أو إلغائها بطريقة ودية، يجب على الدولة المستقبلة حتى في حالة نشوب حرب بينها وبين الدولة المرسلة أن تحترم مباني البعثة الدبلوماسية بما في ذلك الممتلكات الموجودة فيها وكذلك وثائقها ومراسلاتها ومحفوظاتها. ويجوز للدولة المرسلة أن تعهد بحراسة مباني البعثة وموجوداتها إلى دولة ثالثة مقبولة لدى الدولة المستقبلة ولها فيها تمثيل دبلوماسي[٤٥]. وهذا يعني استمرار تمتّع مباني البعثة وموجوداتها بالحرمة والحماية إلى أن يتم تصفيتها من قبل الدولة المرسلة أو بيعها أو نقلها أو احتلالها مرة أخرى بعد زوال الأسباب التي أدت إلى غلقها واستئناف العلاقات الدبلوماسية.

ويتمتع عضو البعثة الدبلوماسية بالحصانات والامتيازات المقررة لصنفه من وقت دخوله اقليم الدولة المستقبلة لمباشرة وظيفته، أو من وقت إخطار تعيينه إلى الوزارة المختصة إذا كان في اقليم الدولة المستقبلة قبل أو حين التعيين. وتزول الحصانات والامتيازات عنه متى انتهت أو أنهيت مهمته كما في حالة نقله أو استقالته أو أن يعلن عنه أنه شخص غير مرغوب فيه. ولكن يجوز للدولة المستقبلة منحه مدة معقولة لتجهيز نفسه للسفر أو لإنجاز بعض الأعمال الخاصة. وفي هذه الحالة يظل يتمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية لحين مغادرته البلد حتى في حالة قيام نزاع مسلح. أما إذا مكث مدة أطول فيجوز مقاضاته عن التصرفات والأعمال الشخصيّة التي قام بها أثناء عمله في البعثة. لكن الحصانة تبقى قائمة فيما يتعلق بالأعمال الرسمية التي أداها أثناء مباشرة وظيفته بوصفه عضواً في البعثة. وفي حالة وفاة أحد أعضاء البعثة يستمر أفراد أسرته بالتمتع بالحصانات والامتيازات المقررة لهم لمدة معقولة تسمح لهم بمغادرة إقليم الدولة المستقبلة[٤٦].

---

(٤٥) المادة (٤٥) ف (أ)، (ب)، (جـ). **المصدر نفسه.**

(٤٦) المادة (٣٩) ف (١) (٢) (٣). **المصدر نفسه.**

ثامناً - التنازل عن الحصانة :

الآراء السائدة بين معظم الكتاب هي أن الممثل الدبلوماسي لا يستطيع بمبادرته الشخصية التنازل عن حصانته، لأن الحصانة التي يتمتع بها لم تمنح لمصلحته الشخصية وإنما بالتحديد لمصلحة الدولة المرسلة التي يمثلها. وقد أكدت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ هذا الاتجاه في ديباجتها وذكرت بأن «الامتيازات والحصانات الدبلوماسية لا تهدف لتفضيل أشخاص ولكن لضمان إنجاز مهام البعثة بشكل فعال، وذلك بوصفها ممثلة للدول».

وبناء عليه، ولما كان منح الحصانة هو لمصلحة الدولة، فالدولة وحدها هي صاحبة الحق في التنازل عنها حتى ولو ضد رغبة أحد دبلوماسييها. وتنازل الدبلوماسي عن حصانته دون تخويل من رؤسائه لا يترتب عليه أي أثر قانوني[٤٧].

التنازل الصريح والتنازل الضمني:

هل يشترط في التنازل أن يكون صريحاً، وهل يمكن أن يحل التنازل الضمني محل التنازل الصريح؟ اشترطت الفقرة الثانية من المادة (٣٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية أن يكون التنازل صريحاً في كل الدعاوي سواء كانت جنائية أم مدنية أم إدارية، وبذلك تكون قد حسمت الجدل الذي كان دائراً حول الموضوع، ولم تعترف بالتنازل الضمني في أية دعوى، ومع ذلك، وعلى الرغم من صراحة المادة، لا تزال الشكوك تحوم حول الكيفية التي يتم فيها التنازل. ولكن يبدو أن تنازل رئيس البعثة باسم حكومته يمكن أن تعتبره المحكمة كافياً لتحقيق شرط التنازل عن الحصانة التي يتمتع بها أي عضو من أعضاء البعثة المدعي عليه أو المتهم بالقضية المعروضة عليها، ومن باب أولي تنازله عن حصانة أفراد عائلته والموظفين الخصوصيين. أما إذا كان رئيس البعثة نفسه مدعىً عليه أو متهماً وأراد التنازل عن حصانته فعليه أن يقدم وثيقة رسمية بذلك إلى المحكمة. والجهة المخولة بإصدار هذه الوثيقة أو تخويل رئيس البعثة نفسه بإصدارها هي مسألة تقررها حكومة رئيس البعثة[٤٨].

---

(٤٧) المادة (٣٢ ف ١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ «يجوز للدولة المرسلة أن تتنازل عن الحصانة القضائية لممثليها الدبلوماسيين وللأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة بموجب المادة (٣٧)».

(٤٨) E.J. Cohn, «Waiver of Immunity», **British Yearbook of International Law,** Vol. 34, 1958, - P . 260 .

ونؤكد بأن النص النهائي لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ لم يميز بين الدعاوي الجنائية والمدنية من حيث اشتراط التنازل الصريح عن الحصانات التي منحتها المادة (٣٧) من الاتفاقية. ونذكر بهذه المناسبة أن هذا الاتجاه يعتبر خروجاً عن المألوف في التعامل الدولي قبل ١٩٦١ الذي كان يشترط التنازل الصريح في الدعاوي الجنائية ويسمح بالتنازل الضمني في الدعاوي المدنية. إلا أن هذه القطعية يمكن أن تثير بعض الصعوبات العملية. فالتطبيق الحرفي لنص التنازل الصريح يعفي الدبلوماسي من الخضوع للمحاكم الوطنية حتى ولو التزم بفقرة في عقد مكتوب تشير إلى أنها ـ أي المحاكم الوطنية ـ هي المختصة بالنظر في الخلافات الناجمة عن العقد. وهذا يعني أن التنازل لا قيمة له. وفي ذلك تضليل للطرف الآخر من العقد الذي اعتبر التنازل ضماناً لحقوقه وهو يجهل ما يخبئه له القانون الدبلوماسي، ويضعه في منزلة غير متكافئة مع الدبلوماسي الذي يستطيع مقاضاته إن هو أخل بشروط العقد ولا يستطيع هو مقاضاة الدبلوماسي للسبب نفسه.

وإذا بادر الدبلوماسي، أو أي شخص يتمتع بالحصانة من اختصاص المحاكم، برفع دعوى فلا يمكنه أن يستند إلى الحصانة القضائية بالنسبة لأية دعوى مضادة (أو مقابلة) تتصل اتصالاً مباشراً بالدعوى الأصلية (م ٣٢ ف ٢) فلو وافق دبلوماسي على بيع سيارته ثم أقام الدعوى على المشتري لعدم دفع المبلغ المتفق عليه، فيستطيع المشتري إقامة دعوى مقابلة إذا اكتشف مثلاً بأن الدبلوماسي (البائع) قد غرر به لوجود عيب جسيم في السيارة أخفاه عنه، ولا يستطيع الدبلوماسي حينئذ الاستناد إلى الحصانة القضائية. أما إذا ادعى المشتري في دعواه المضادة بأن الدبلوماسي كان قد شتمه أو شهر به أثناء مطالبته بالمبلغ فلا تسمع دعواه لعدم وجود الصلة المباشرة بين الدعوى الأصلية والدعوى المقابلة. وقد يبدو لأول وهلة أن هناك تناقضاً بين شرط الرضا الصريح للتنازل عن الحصانة القضائية والفقرة الثالثة من المادة (٣٢) التي نحن بصددها. ولكن هذا التناقض يزول إذا ما علمنا بأن على الدبلوماسي الحصول على موافقة حكومته قبل أن يقدم على إقامة الدعوى، وموافقة حكومته يعتبر تنازلاً صريحاً عن الحصانة على أي حال.

وقد يبدو منطقياً بأن التنازل عن الحصانة برفع الدعوى يجر معه التنازل عن تنفيذ الحكم. ولكن الفقرة الرابعة من المادة (٣٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ قد ميزت بين الحالتين: **رفع الدعوى وتنفيذ الحكم** في القضايا المدنية والإدارية. وبناء عليه فالتنازل عن الحصانة برفع الدعوى لا يعني

التنازل عن الحصانة في تنفيذ الحكم الصادر ضد الدبلوماسي بصورة تلقائية ـ كما هو الحال بصورة عامة ـ وإنما يتطلب تنازلاً منفصلاً لغرض تنفيذ الحكم.

هذا وقد يثار موضوع إساءة استعمال الحصانات الدبلوماسية بمناسبة بحث ضرورة موافقة دولة الدبلوماسي على التنازل عن هذه الحصانات كشرط لتنفيذ القانون وخصوصاً في حوادث السير المتزايدة حيث تتجسم مشكلة التوثيق بين حكمة إطلاق منح الحصانات من جهة وضرورة تقييدها من جهة أخرى. فهل يغلق باب العدالة وطلب الإنصاف في وجه ضحايا الحوادث التي يسببها الدبلوماسيون؟ الظاهر أن اتفاقية فيينا قد أصرت على عدم خرق مبدأ الحصانة المطلقة من الاختصاص القضائي، الجنائي والمدني، ولم تسمح بأي استثناء له. وتبقى المادة (٤١) من الاتفاقية هي المرشد والرقيب:

«مع عدم الإخلال بامتيازاتهم وحصاناتهم، فإنه من واجب جميع الأشخاص الذين يتمتعون بهذه الامتيازات والحصانات احترام قوانين الدولة المستقبلة وأنظمتها. . .».

يضاف إلى ذلك أن حصانة الممثل الدبلوماسي من الخضوع للاختصاص الجنائي للدولة المستقبلة لا تعفيه من الخضوع لقضاء دولته[٤٩]. فيمكن لدولته محاكمته عن الأفعال التي اقترفها في الدولة المستقبلة إن كانت قوانينها تعاقب عليها كذلك. وفي هذا رادع للدبلوماسي عن إساءة التمتع بالحصانة الدبلوماسية دون شك.

---

(٤٩) المادة (٣١) فقرة (٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

الفصل الثامن

الممارسات العملية لبعض الحصانات والامتيازات الدبلوماسية(*)

قواعد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي فصلها الفصل السابع هي التي **يجب** أو من **المفروض** - أن تتحكم (مع غيرها من القواعد) في العلاقات الدبلوماسية بين الدول في **كل الظروف**.

ولكن الملاحظ أنه كلما تأزمت العلاقات السياسية بين دولتين أو أكثر زادت القيود على الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، وبالتالي شل النشاط الدبلوماسي ومضايقة الدبلوماسيين والموظفين المحليين الذين يعملون في السفارات الأجنبية وعرقلة أعمالهم، وأخيراً احتجاز الدبلوماسيين كرهائن واحتلال مقرات البعثات الدبلوماسية والقنصلية.

هذا الخروج عن المألوف في التعامل الدبلوماسي، الذي لم يكن **وقفاً** على طائفة معينة من الدول بل مارسته الدول الغربية ودول المعسكر الشيوعي والاشتراكي، وحتى بعض الدول النامية، سيكون موضوع هذا الفصل الذي يمكن اتخاذه كنموذج لدراسة تأثير السياسة الدولية على القانون الدولي والعلاقة الوثيقة بينهما[1].

وسيركز الفصل على الممارسات العملية المستقرأة من سلوك الدول أثناء

(*) د. عدنان البكري، «تأثير الصراع الدولي على الممارسات الدبلوماسية». **السياسة الدولية**. العدد ٦٦، اكتوبر ١٩٨١، ص ص ٦ - ١٩.

(١) د. عدنان البكري، **الاتجاهات الحديثة في السياسة الدولية وتأثيرها على القانون الدولي العام** - بغداد، شركة الطبع والنشر الأهلية ١٩٦٧.

الحرب الباردة وبعدها في مجال بعض الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي وجدت فيها مجالاً أوسع لخدمة أغراضها السياسية وهي اتصالات وحرمة البعثات الدبلوماسية.

أولاً ـ الاتصالات الدبلوماسية :

(١) حق الاتصال الدبلوماسي :

اعترف القانون الدولي العام بحق الاتصالات والمخابرات الرسمية بين البعثة الدبلوماسية والدولة التي تنتمي إليها، ويدخل في نطاق هذا الحق المراسلات الخطية والتلغرافية والتليفونية وإرسال البريد عن طريق مراسل خاص. وقد قنن هذا المبدأ في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ حيث نصت الفقرتان الأولى والثانية من المادة ٢٧ من الاتفاقية على ما يلي :

(١) تسمح وتحمي الدولة المستقبلة حرية اتصالات البعثة لجميع الأغراض الرسمية، ويجوز للبعثة حين اتصالها بحكومتها وبالبعثات الأخرى والقنصليات التابعة للدولة المرسلة أن تستخدم جميع وسائل الاتصال المناسبة بما في ذلك حاملي الحقائب الدبلوماسية والرسائل بالرموز أو بالشفرة. إلا أنه لا يجوز للبعثة تركيب واستعمال جهاز لاسلكي للإرسال إلا بموافقة الدولة المستقبلة.

(٢) تكون حرمة المراسلات للبعثة مصونة. يدل لفظ «مراسلات رسمية» على جميع المراسلات الخاصة بالبعثة وأعمالها[٢].

ولم تكتف الدول بالقواعد العرفية السائدة في القانون الدولي قبل تقنينها باتفاقية فيينا على الأقل، بل أكدتها في تشريعاتها الداخلية[٣].

والملاحظ أن اتفاقية فيينا قد أباحت استعمال الطرق التقليدية للاتصال والمراسلات واعتبرتها حقاً يضمنه القانون الدولي ولكنها تركت أمر استخدام ونصب الأجهزة اللاسلكية معلقاً على شرط موافقة الدولة المستقبلة، وهذا يعني أن الاتفاقية

---

(٢) الكويت اليوم، العدد ٧٣٠ السنة الخامسة عشر، ص ٣٨.

(٣) للاطلاع على نماذج هذه التشريعات في الدول المختلفة راجع :

United Nations, Secretariat, United Nations Legislation Series, Vol. VIII: **Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular previliges and Immunities** (New York: U.N. 1958).

لا تشترط المعاملة بالمثل. فيجوز لدولة (أ) مثلاً أن تحصل على موافقة دولة (ب) باستخدام البث اللاسلكي من سفارتها دون أن تمنح مثل هذه الموافقة لدولة (ب). ولكن الواقع العملي يشير إلى أن الدول ـ بالإضافة إلى الاعتبارات الأمنية ـ لا تمنح هذه الموافقة إلا إذا حصلت على مثلها بالمقابل إن اقتضت ظروف وزحمة العمل الدبلوماسي وحاجتها إلى المراسلات اللاسلكية، وإلا اكتفت بالموافقة دون طلب المقابلة بالمثل. والحصول على موافقة الدول المضيفة بالشروط المتفق عليها يعني نشوء الحق التعاقدي للدولة المرسلة بتركيب واستعمال الأجهزة اللاسلكية، ولا يجوز للدولة المضيفة حرمانها من هذا الحق بعد نشوئه بحجة عدم النص عليه في اتفاقية فيينا ألا إذا أخلّت بالشروط المتفق عليها. والتعامل الدولي في حق الإرسال اللاسلكي والمشاكل الناجمة عنه يشير إما إلى اضطرار بعض الدول على منح هذا الحق بشرط المعاملة بالمثل وهي مكرهة بسبب ازدياد نفوذها الدولي وتوسع مصالحها وتورطها في شؤون العالم، وبالتالي مضاعفة متطلباتها الأمنية للحفاظ على مكانتها ومكاسبها، وأما إلى تشديدها في الترخيص وهي واعية لقلة حاجة بعثاتها الدبلوماسية إلى الإرسال اللاسلكي وبالتالي عدم تأثر مصالحها بالمعاملة بالمثل، وأما إلى طلبها اللاحق على سماحها باستعمال اللاسلكي برفعه من بعض سفارات الدول العاملة في عاصمتها بحجة إساءة استعمال حق الاتصال اللاسلكي لاستخدامه بصورة مريبة».

فالولايات المتحدة، مثلاً، وجدت نفسها مضطرة بحكم تزايد نفوذها ومصالحها وظهورها كدولة «أعظم» بعد الحرب العالمية الثانية على السماح للبعثات الدبلوماسية العاملة في إقليمها بنصب واستخدام المعدات اللاسلكية فضمنت بذلك لنفسها حق استخدام مثل هذه المعدات في الدول الأخرى استناداً إلى المعاملة بالمثل. ولقد كان للصراع الدولي وتزعم الولايات المتحدة أحد أطرافه الأثر الفعال على تغيير موقفها التقليدي من عدم السماح باستخدام أجهزة البث اللاسلكية من قبل السفارات الأجنبية العاملة في أراضيها. لذا فقد سعت حكومتها لدى الكونجرس بتعديل قانون الاتصال لعام ١٩٣٤ الذي حرم استخدام البث الاذاعي «الراديو» على البعثات الدبلوماسية العاملة في الولايات المتحدة. وقد تم هذا التعديل في عام ١٩٦٢ وبموجبه منح رئيس الجمهورية حق السماح للبعثات الدبلوماسية في واشنطن بنصب واستخدام محطات الراديو على أن لا يتعارض ذلك مع أمن ومصلحة الولايات المتحدة الوطنية، وعلى أن تمنح الدول الراغبة في التمتع بهذا الامتياز

الولايات المتحدة حقوق تركيب واستعمال معدات البث في أقاليمها مشابهة لتلك التي تمنحها لها الولايات المتحدة(٤).

أما اليابان فلم تر حاجة لإطلاق يدها في منح امتياز نصب واستعمال البث اللاسلكي بسفارات الدول المعتمدة في اقليمها. وموقفها هذا يتناسب مع ما اختارته لنفسها من موقف الابتعاد عن الصراع الدولي وعن المواقع الساخنة في السياسة الدولية ونبذها لسياسة النفوذ السياسي والعسكري بعد اندحارها في الحرب العالمية الثانية. هذا وقد تعللت اليابان بالصعوبات الفنية الملازمة لنصب واستعمال الأجهزة اللاسلكية في أراضيها، وخصوصاً تلك التي تتعلق بتخصيص موجات البث لكل سفارة راغبة فيها، كذريعة للتشدد في منح الرخص اللازمة **لممثليات الدول** الأجنبية(٥).

هذا وقد طلبت ايطاليا من تشيكوسلوفاكيا عام ١٩٥٩ رفع أجهزة البث اللاسلكي من سفارتها في روما متهمة إياها باستعمالها لنقل الأخبار إلى قسم الإذاعة باللغة الايطالية التابعة لمحطة راديو براغ ثم إعادة بثها كمادة دعائية متحيزة ضد ايطاليا. أما الأرجنتين فقد رفضت عام ١٩٥٩ منح الترخيص لفرنسا والجمهورية العربية المتحدة وهنغاريا لتشغيل واستخدام أجهزة البث اللاسلكية. وقد صادف ذلك غضب الأرجنتين من بلغاريا بعد اكتشافها إرسال الأخيرة رسائل رمزية «مريبة» بالراديو من ممثليها في بونس آيرس، الأمر الذي حدا بحكومة الأرجنتين إلى إعلان رئيس البعثة الدبلوماسية البلغاري شخصاً غير مرغوب فيه وطلبت منه مغادرة البلاد(٦).

(٢) الحقيبة الدبلوماسية:

من الحقوق المعترف بها دولياً منذ زمن طويل كجزء من حرية الاتصال

---

(٤) قانون تعديل الاتصالات لعام ١٩٣٤.

Public Law 87 - 795, 87 th th Congress, 2nd Sess, 1962, 76 Stat. 903.

(٥) U.S. Senate on Commerce. Subcommittee on Communications, Hearing, Foreign Radio Station, 87 th Cong. 2d, Sess. August29, 1962, p. 120 Cited in Clifton E. Wilson **Cold War Diplomacy,** The University of Arizona press, 1973, Note 13 and 16 pp. 7 and 8.

(٦) **New York Times,** November 26, 1988. p, 5, and **Ibid,** june 9, 1959, p. 22.

والمراسلة الدبلوماسية هو حق نقل تلك المراسلات بما يسمى تقليدياً بالحقيبة الدبلوماسية التي يحملها أو يرافقها ما يسمى «حامل الحقيبة الدبلوماسية». وقد رتب القانون الدولي العرفي بعض الامتيازات والحصانات للحقيبة الدبلوماسية نفسها ولحاملها. وأكد كتاب القانون الدولي التقليديين والمحدثين هذه الحقوق في مؤلفاتهم[٧]. كما نصت عليها التشريعات الداخلية التي اعتبرتها جزءاً من قوانينها المحلية[٨]. ثم جاءت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لتعبر عن إجماع الدول بالاعتراف بهذه الحقوق واعتبارها جزءاً من القانون الدولي الوضعي[٩].

والمشكلة القديمة التي لم تستطع حتى اتفاقية فيينا حلها هي تحديد ما هو مباح وما هو محرم نقله بالحقيبة الدبلوماسية، وكل الذي نصت عليه الفقرة (٤) من المادة (٢٧) هو أن الطرود التي تتكون منها الحقيبة الدبلوماسية يجب أن لا تشتمل على غير الوثائق الرسمية أو الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي. فهل تدخل المواد الدعائية ضمن الوثائق الرسمية؟ وما هي الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي؟ للإجابة على هذه الأسئلة يجب التمييز بين حالتين:

أولاً ـ بما أن الدولة المستقبلة غير مقيدة بتفسير قانوني ملزم لمعنى الوثائق الرسمية أو الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي، يدل التعامل الدبلوماسي للدول على خضوع التفسير للظروف السائدة بين الدولة المستقبلة والدولة المرسلة. ففي حالات التوتر والقطيعة السياسية تتشدد الدولة المستقبلة في التفسير وتضيقه إلى حد

---

(٧) تتطرق معظم مؤلفات القانون الدولي لهذا الموضوع. من الكتب الكلاسيكية راجع:

Henrÿ, Wheaton, **Elements of International Law,** 8t h editon (1866), New Yorrk Osford University press, 1936, p. 243.

ومن المؤلفات في القانون الدبلوماسي بصورة خاصة راجع:

Phillippe Cahier and Luke Lee, Vienna Converntions on Diplomatic and Consular Relations, **International Conciliation,** Jan. 1969, No. 571., and R.G. Telth-am, **Diplo, atic Handbood,** London Longman, 2nd. ed, 1977.

(٨) للاطلاع على بعض الأمثلة على القوانين المحلية راجع:

United Nations, Secretariat, United Nations Legislative Series, Vol. VIII: **Laws and Regulations Regarding Diplomatic and Consular** privileges and Immuniteis (New York: U.N., 1958).

(٩) راجع الفصل السابع تحت العنوان الفرعي «حرمة وحصانة البعثة».

الاختناق وتستغله لعرقلة أعمال البعثة الدبلوماسية ووضع كل العقبات الممكنة في وجه المراسلات والاتصالات الدبلوماسية التي قد تصل إلى حد منع دخول الحقيبة الدبلوماسية وحجزها من قبل السلطات الجمركية. ويمكن تصنيف هذه الحالة «بالانتقام السياسي» الذي هو جزء من الصراع الدولي. وتلتجىء الدول إلى ممارسة هذا النوع من التصرف لا لاعتقادها الفعلي باحتواء الحقيبة الدبلوماسية على مواد ممنوعة أو خطرة أو مهددة لسلامة الدولة وأمنها ـ كما سنرى في الحالة الثانية ـ بل للتعبير عن سخطها وعدم رضاها عن السياسة الخارجية للدولة المرسلة تجاهها أو تجاه حلفائها، ويدخل في ذلك الصراع العقائدي.

ويدل التعامل الدبلوماسي بعد الحرب العالمية الثانية على الاحتجاج بالمواد الدعائية بالدرجة الأولى كذريعة للتدخل في حرية المراسلات الدبلوماسية وأداتها الرئيسية ـ الحقيبة الدبلوماسية ـ وعرقلة أعمال حاملي الحقيبة حتى وصل الأمر إلى حد قطع العلاقات الدبلوماسية بسبب هذا التدخل. ففي سنة ١٩٥٢ منعت السلطات الكوبية اثنين من حملة الحقيبة الدبلوماسية التابعين لوزارة الخارجية في الاتحاد السوفياتي من دخول هافانا بعد وصولهم إلى مطارها قادمين من مدينة نيومكسيكو لأنهما رفضا طلب سلطات الجمارك الكوبية بتفتيش حقائبهما والطرود التي معهما. فما كان من الاتحاد السوفياتي إلا قطع العلاقات الدبلوماسية مع كوبا متهماً السلطات الكوبية بخرق القواعد الدبلوماسية المعترف بها. وتظهر سوء النية باتخاذ الحقيبة الدبلوماسية ذريعة لإثارة المشاكل وإعطائها الأهمية التي لا تستحقها في الظروف الاعتيادية وإخضاع التعامل الدبلوماسي للظروف السياسية السائدة بين الدول وتأثره بها أكثر من القواعد القانونية الرسمية مهما كان رسوخها وعالميتها، بتجنب كوبا الاحتجاج بالقواعد الدبلوماسية ـ وهي تعلم أن تصرفها لا دعم له في القانون الدولي ـ ولجوئها بدلاً من ذلك لتبرير تصرفها إلى الادعاء بأن الاتحاد السوفياتي لا يملك التمتع بالحقوق الدبلوماسية لأن ليس لكوبا تمثيل دبلوماسي في موسكو، ولأن الممثلية السوفياتية في هافانا ما هي إلا امتداد للسفارة الروسية في واشنطن، ولأنها وكر للدعاية والتجسس[١٠]. وليس من باب الصدفة أن يتفق وقوع الحدث عام ١٩٥٢ مع ذروة الحرب الباردة وتورط العالم بأجمعه في الصراع بين المعسكرين الغربي والشرقي وانحياز حكومة باتيستا، التي أطاح بها كاسترو في وقت لاحق، للولايات المتحدة إلى حد التبعية.

---

(١٠) **New York Times,** March 22, P. 4; April 4, p. 1, April 9, p. 12, 1952.

إن ظاهرة استغلال احتواء الحقيبة الدبلوماسية على مواد دعائية كذريعة لخلق المتاعب والمشاكسات أو للرد على بعض التصرفات غير الودية التي تمارسها الدولة المرسلة كانت قد أعطت أبعاداً مهلهلة جداً لمفاهيم الامتيازات والحصانات الدبلوماسية السائدة وأخضعتها لمزاج السياسة الدولية المتقلب. ففي سنة ١٩٥١ استولت حكومة الأرجنتين على شحنة مرسلة إلى السفارة البولندية بحجة احتوائها على مواد دعائية، وبعد ذلك بدأت بتفتيش الرزم المعنونة إلى سفارات دول المعسكر الشيوعي. وصادرت حكومة أرغواي شحنة كبيرة من مواد الدعاية كانت معنونة إلى السفارة الروسية في عاصمتها. وفي تلك الفترة بالذات - عام ١٩٥٩ - كانت أورغواي تعاني الاضطرابات في صفوف العمال وتشكو من دور الشيوعيين في إثارتها ومن دور السفارة الروسية بتغذيتها بوسائل الدعاية[١١]. وكذلك كان استعمال الحقيبة الدبلوماسية لنقل مواد الدعاية أحد الأسباب التي برّرت فنزويلا بها قطع علاقاتها الدبلوماسية مع جمهورية الدومنيكان في سنة ١٩٥٩[١٢].

ثانياً - حالة اساءة استعمال الحقيبة الدبلوماسية: وهي تختلف تماماً عن الحالة الأولى من حيث مخالفة تطبيقاتها وخرقها الصريح لقواعد الحصانات والامتيازات الدبلوماسية بحيث لا تدع شكاً للحكم على عدم شرعيتها. ففي الحالة الأولى كما قدمنا لعب توتر العلاقات - أو وديتها - الدور الأول في تقرير التشدد أو التساهل في استعمال الحقيبة الدبلوماسية، ومن المشكوك فيه جداً أن تتخذ دولة الإجراءات نفسها التي أتينا على ذكر بعضها ضد دولة «صديقة». ومع ذلك يجب التمييز بين حالتين رئيسيتين من حالات إساءة استعمال الحقيبة الدبلوماسية:

أولاً - استخدام الحقيبة الدبلوماسية لأغراض المكاسب الشخصية البحتة. وأكثر الأمثلة تكراراً أو شيوعاً هي في مجال تهريب المخدرات والعملة والمجوهرات والمعادن الثمينة. واكتشافها لا يثير حفيظة الدولة المستقبلة ولا يؤدي في الغالب إلى

---

(١١) **New York Times,** July, 6, 1951, p. 7, and Oct. 31, 1959, p. 13.
ومع ذلك فليس من حق الدبلوماسي القيام بأي نشاط من شأنه التأثير على الرأي العام لتشويه سمعة حكومته والتقليل من شأنها في نظره.
J.B. Noore, **Digest of International Law,** Washington 1908 Vol. 4, pp. 485, 527., Sataw, A Guide, **OP.Cit,** p. 279 F.F

(١٢) **Ibid,** June 13, 1959, p. 8.

تعكير صفو العلاقات بينها وبين الدولـة المرسلة لسبب واضـح هو أن البـاعث على ارتكاب هذه المخالفات ليس سياسياً بل شخصياً يثير غضب الدولة التي ينتمي إليها الدبلوماسي واستنكارها بقـدر إثارتـه لغضب واستنكار الـدولة المضيفـة من شخص الدبلوماسي المخـالف. وحتى لو أنـزلت الدولـة المضيفة العقـوبات بـالدبلومـاسي المسيء وصادرت المواد الممنوعة فالتعامـل يشير بصـورة عامـة إلى عدم احتجـاج الدولة المرسلة، بل إلى استعدادها لسحب الحصـانة عنـه(١٣). وهذه الحـالات لا تدخل في موضوع بحثنا حيث لا علاقة للصراع الدولي في ممارستها.

ثانياً ـ استخـدام الحقيبة الـدبلوماسيـة لتهريب بعض المـواد التي لها عـلاقة مباشرة بأمن وسلامة الدولـة المستقبلة. وأكثر الأمثلة شيـوعاً في هـذا المضمار هي إدخاله الأسلحة والمتفجرات ومواد الدعاية الهدامة التي تـدعو بصـراحة إلى الثـورة وقلب نظام الحكم، أو لإخراج بعض المعدات والأجهزة التي تعتبر الدولة المستقبلة وقـوعها بيـد الدولـة المرسلة أو أيـة دولة أخـرى أمراً يهـدد سلامتهـا العسكريـة أو الاقتصادية. والأمثلة المستقاة من الوقائع الفعلية تمتد إلى الحـرب العالميـة الأولى على الأقـل. فقد ألقي القبض على حـامل حقيبـة الماني في أحـد الفنادق بـأوسلو بتاريخ ٢٣ حزيران ١٩١٧ واحتجزت حقيبته المختومة التي تركها في محطة السكة الحديدية والمحتوية على متفجرات يظهر أنها كانت معدة لاستخدامهـا في تخريبُ الموانىء النرويجيـة. وفي هذه الحـالة احتجت الحكـومة الالمـانية على تصـرفات السلطات النرويجية واعتبرتها مخـالفة للقـواعد الـدبلوماسيـة المعمول بهـا، ولكنها تراجعت أخيراً ووعدت باتخاذ الاجراءات التأديبية ضد حامل الحقيبة(١٤). وفي يناير عام ١٩٥٧ أصدرت السلطات المعنية في الولايات المتحدة أمراً بإبعاد النقيب يوري كـرايلوف مساعـد الملحق العسكري السـوفياتي في واشنطن بتهمـة شـرائـه بعض المعدات الالكترونية، عن طريق وسيط امريكي بسبب الاعتقاد بـاستخدامـه الحقيبة

---

(١٣) للاطلاع على بعض الأمثلة راجع:

Merdith Colher, Thel Inviolability of Diplomatic Archives, **American Archivest,** Vol. 8, Jan. 1945.

كذلك:

Ney York Times, Oct. 4, 1960, p. 1. Oct. 5, P. 84. Nov. 1. P. 80. Dec. 3. P. 21. Jan. 12. 1961. P. 14.

(١٤) Colher, **op.cit.** p. 33. and Oppenheim, **Op. Cit.** P. 813.

الدبلوماسية لشحن هذه الأجهزة إلى الاتحاد السوفياتي(١٥). وفي حادثة أخرى ادعت السلطات الجيكوسلوفاكية بأن كمية من خام اليورانيوم قد هربت من براغ عن طريق استخدام الحقيبة الدبلوماسية للسفارة الفرنسية(١٦).

وهناك حالات لم يكن الغرض منها الإساءة إلى الدولة المستقبلة بصورة مباشرة وإنما لاستخدام اقليمها للقيام بعمليات موجهة إلى دولة ثالثة وذلك باستغلال الحصانات الدبلوماسية. وقد أدت هذه الحالات إلى تعكير صفو العلاقات بين الدولة المستقبلة والدولة المرسلة ولو إلى حين. ويشير تاريخ التعامل الدبلوماسي إلى حادثة فريدة من نوعها استغلت فيها الحقيبة الدبلوماسية بطريقة هي أقرب بتفاصيلها إلى الخيال الروائي منه إلى الحدث الدبلوماسي. ففي أثناء الإجراءات الروتينية المتبعة في التخليص على حقيبة أكبر حجماً من المعتاد مؤشر عليها بعبارة «بريد دبلوماسي» لتنقل عن طريق الجو من السفارة المصرية في روما إلى مطار القاهرة، تبادر إلى أسماع موظفي الجمارك صوت يشبه الأنين الخافت صادر من الصندوق. وقد أوضح أحد موظفي السفارة المصرية المرافق للصندوق بأنه يحتوي على آلات موسيقية. ولكن موظفي الجمارك أنصتوا عن قريب فسمعوا صوتاً خافتاً ينادي باللغة الايطالية «اغيثوني، قتلة». فما كان من الموظفين المصريين إلا أن دفعوا بالصندوق إلى حيث كان في الحافلة التي نقلته إلى المطار وانطلقوا بها بأقصى سرعة. وبعد مطاردة حامية أوقفتهم الشرطة. وعند فتح الصندوق وجدوا داخله إنساناً موثوق الأيدي والأرجل تبين بعد التحقيق أنه جاسوس اسرائيلي. وبعدها بوقت قصير أمرت السلطات الايطالية بإبعاد اثنين من أعضاء سفارة الجمهورية العربية المتحدة في روما بمرتبة سكرتير أول في نوفمبر ١٩٦٤(١٧). إن المقصود بهذه العملية، كما هو واضح، لم يكن ايطاليا، فقد كانت العلاقات بينها وبين الجمهورية العربية المتحدة طبيعية عند وقوع الحادث، بل اسرائيل. وإنما استخدمت الأرض الايطالية مسرحاً لتنفيذ ما يسمى بالجاسوسية المضادة.

---

(١٥) **Department of State Bulletin,** Vol. 36, Feb, 16. 1957. P. 181.

(١٦) **New York Times,** Oct. 28, 1949, P. 10.

(١٧) Associated Press Report, Nov. 18, 1964.

وفي رواية أخرى كان الاسرائيلي مخدراً راجع:

Phillippe Cahier and Luke T. Lee Vienna Conventions on Diplomatic and Consular Relations, **International Conciliotion,** Jan. 1969, No. 571 P. 23, note 42.

إن الحالات المذكورة والأمثلة عليها تتضمن في ممارستها نوعين من المخالفات. الأولى خرقها لقواعد القانون الدولي للتعامل الدبلوماسي التي منعت استعمال الحقيبة الدبلوماسية لغير نقل الوثائق الرسمية أو للأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي. والثانية خرقها في معظم الحالات للقوانين والأنظمة الداخلية للدولة المستقبلة نفسها، فيما عدا نقل المواد الدعائية غير الضارة.

ولكن هناك حالات «سلبية» لا تتضمن استعمال الحقيبة الدبلوماسية وإنما منع استعمالها، ويتحكم في ممارستها العملية بين الدول العامل السياسي والصراع الدولي دون أي عامل آخر. وعلى عكس الحالات السابقة التي تكون فيها المبادرة، أي الفعل الأصلي، بيد الدولة المرسلة أو وكلائها الدبلوماسيين تكون الدولة المستقبلة هي البادية والدولة المرسلة هي صاحبة رد الفعل في الحالات السلبية التي نحن بصددها. ففي عام ١٩٥٧ منعت السلطات السورية (الدولة المستقبلة) حامل الحقيبة الدبلوماسية للسفارة الامريكية (الدولة المرسلة) في دمشق واحتجزت جواز سفره دون التعرض للحقيبة نفسها ودون الادعاء باحتوائها على مواد ممنوعة. وفي وقت قصير لاحق أعيد جواز السفر إلى الحامل وسمح له باستئناف رحلته. وظروف الصراع الدولي المحيطة بالحدث تشير إلى أن سوريا أرادت تجسيم تعبيرها عن سخطها واعتراضها على السياسة الخارجية الامريكية في وقت بلغ فيه التوتر ذروته بينها وبين الولايات المتحدة فبادرت للإعلان عن سخطها بافتعال الحدث. وقد صادف ذلك طرد سوريا لثلاثة من الدبلوماسيين يعملون في السفارة الامريكية في دمشق، مما حدا بالولايات المتحدة، كإجراء انتقامي، إلى طرد السفير السوري وعضو آخر من اعضاء السفارة في واشنطن[١٨].

(٣) الاتصالات السلكية واللاسلكية:

من الأساليب المتبعة في التدخل في حرية الاتصال والمراسلات الدبلوماسية التي لها علاقة مباشرة بالصراع الدولي من أجل المكانة والنفوذ والتي تلتجىء إليها الدول الكبرى عادة نظراً لما تتطلبه من خبرة ودراية هي «التنصت» وتسجيل المكالمات التلفونية وزرع المايكروفونات السرية في السفارات.

وتتميز هذه الأساليب بسريتها وصعوبة اكتشافها إلا بعد فوات الأوان من الناحية

(١٨) **New York Times,** August, 1957, p. 4. Oct. 8 p. 5.

العملية، وإنكار الدول استعمالها مما يخرجها عن النطاق القانوني ويضعها في المجال السياسي حيث لا يبق أمام الدول إلا اللجوء إلى المعاملة بالمثل. وبالتالي الدخول في حلقة مفرغة تكاد تلغي واحدة من أهم دعائم ومتطلبات الممارسات الدبلوماسية ألا وهي حرية الاتصال. وتدخل هذه الحالة في صميم موضوعنا. ويتصل بهذه الأساليب دون أن يكون له مردود سياسي أو قانوني حل رموز الرسائل الرمزية أو المرسلة بالشفرة من قبل الدول المستقبلة أو أية دولة لها مصلحة بالاطلاع على فحوى المراسلات الأصلية. فظاهر الحال يدل على قبول الدول لهذه الممارسات حتى أصبحت جزءاً من التعامل الدولي المقبول الذي لا يثير اعتراض الدولة المرسلة. وحتى لو أثارها ـ وهذا هو الجانب القانوني ـ فالتقاط الإشارات اللاسلكية من الهواء مباشرة أمر مباح لا يمكن أن يثير أي اعتراض قانوني، ولا يمكن اكتشافه على أي حال. هذه الحالة أي اباحة استعمال الرموز والشفرة في المراسلات الدبلوماسية اللاسلكية والتقاطها وحل رموزها من جهة أخرى، لا تثير المشكال السياسية بقدر خلقها المنافسة بين الدول على إيجاد أفضل السبل لإحباط سعي الدول الأخرى في استعمالها.

إن تزايد لجوء الدول المتنافسة لعرقلة حرية الاتصال والمراسلات الدبلوماسية وقت الأزمات وتوتر العلاقات الدولية، وقلته في الظروف الاعتيادية يؤكد العلاقة المباشرة بين الصراع الدولي واستخدام التعامل الدبلوماسي كأداة لتصعيد هذا الصراع. ففترة الحرب الباردة مليئة بالأمثلة التي تدعم هذا القول. ومن أشهر الأحداث شيوعاً اتهام الولايات المتحدة للاتحاد السوفياتي عام ١٩٥٢ بنصب لاقط للصوت (مايكرفون) صغير الحجم داخل الشعار الرسمي للولايات المتحدة المثبت على جدار سفارتها في موسكو. وفي سنة ١٩٦٤ أعلنت وزارة الخارجية الامريكية عن اكتشاف أربعين مايكرفوناً موزعة في بقع مختلفة في السفارة الامريكية في موسكو وضعت هناك منذ إحدى عشرة سنة. وقد قدر عدد الأنواع المختلفة من أجهزة التنصت المكتشفة في سفارات الولايات المتحدة في الدول الشيوعية ما بين ١٩٤٩ و١٩٦٤ بما يزيد عن مائة، وبالمثل كشفت تقارير دائرة التحقيقات الفدرالية الامريكية F.B.I. عن تسجيلها للمكالمات التلفونية للسفارات والبعثات الدبلوماسية العاملة في واشنطن[١٩]. ولم تسلم سفارات الدول التي لم تكن طرفاً مباشراً في

---

(١٩) Ibid, Jan 12, 1950, p. 9.

الحرب الباردة من هذا النوع من الممارسات. ففي مارس سنة ١٩٥٧ كشف النقاب عن التنصت على تلفونات السفارة المصرية في سويسرا وكان مركز التنصت في إحدى مراكز الشرطة التي دأبت على نقل المكالمات المسجلة إلى السفارة الفرنسية. وقد تبين تورط المدعي العام السويسري بالقضية فأقدم على الانتحار. وأدين أحد مفتشي البوليس الفدرالي بتهمة التجسس وحكم عليه بالسجن. والملاحظ في هذه القضية طبعاً أن الحكومة السويسرية لم تكن طرفاً مباشراً، وإنما استخدم إقليمها لحساب دولة ثالثة هي فرنسا[٢٠].

(٤) حرية الاتصال والتنقل :

لقد استغلت «مقتضيات الأمن القومي» من قبل الدول واتخذت كذريعة لفرض القيود على حرية التنقل والاتصال بمواطني الدولة المضيفة ورجال الحكم فيها، والمراقبة المشددة على مقر البعثات الدبلوماسية وأعضائها وعزلهم عن حياة البلد الممثلين فيه. أن ممارسة هذه المضايقات وقت السلم تكاد تقضي على أحد أركان الوظيفة الدبلوماسية التي اعترفت بها اتفاقية فيينا عام ١٩٦١. والتي رافقت العمل الدبلوماسي منذ أن وجد، وهي جمع المعلومات وإعداد التقارير عن الدولة المستقبلة. فدون حرية التنقل والاتصال التي تعتبر من الامتيازات الدبلوماسية الرئيسية تفقد الدبلوماسية أحد أهم ركائزها، وهذا ما حصل أثناء الحرب الباردة وبعدها. فقد مارست الدول المتصارعة أشكالاً مختلفة للمضايقات منها وضع الرقابة المشددة على السفارات وموظفيها من قبل سلطات الأمن، وعملية اختطاف الموظفين الدبلوماسيين وحجزهم والتشديد في منح رخص قيادة السيارت، الخ . . . والغرض الرئيسي من هذه الممارسات الشاذة كما هو واضح الحيلولة دون احتكاك المبعوثين الدبلوماسيين بالمواطنين المحليين ومنعهم من زيارة بعض المناطق لأسباب أمنية.

ومن أساليب المضايقات والتقليل من فاعلية العمل الدبلوماسي محاصرة السفارة عن قرب بقوات من الشرطة أو رجال الأمن ووضع نقاط تفتيش في المسالك المؤدية إلى السفارة. فقد اشتكت السفارة الامريكية في براغ إلى وزارة الخارجية الجيكوسلوفاكية من مضايقة رجال الشرطة لزوار السفارة ومطالبتهم بإبراز هوياتهم الشخصية وتسجيل بعض الملاحظات المأخوذة من الهويات، وحتى استجوابهم في

---

(٢٠) **New York Times,** March, 25, 1957, p. 9 March 27, p. 2, Oct. 2, P. 10, May 6, 1958, P. 3 May 10, P. 3.

بعض الحالات. ولم يكن ذلك مقصوراً على الزوار الأجانب بل تعداه إلى المواطنين الأمريكان وأعضاء سفارات الدول الأخرى في براغ الذين يرغبون في زيارة السفارة الامريكية لسبب أو لآخر[٢١]. واهتمامنا ينصب على الجانب الوظيفي للتعامل الدبلوماسي وتأثره بالصراع الدولي كحقيقة واقعة بالدرجة الأولى. أما شرعية هذه الممارسات أو عدم شرعيتها فلا يؤكد أو ينفي وقوعها وعلاقتها بالسياسة الدولية. ومع ذلك فالقانون الدولي بلا شك يحرم دخول رجال الشرطة والأمن بصورة اعتيادية مبنى السفارة دون إذن رئيس البعثة[٢٢]. ولكن السؤال يدور حول تضييق الخناق على السفارة للتأثير على سير العمل فيها دون دخولها. فقد تؤدي المضايقة وفحص الهويات والاستجواب إلى امتناع كثيرمن الناس عن مراجعة السفارة أو إلى اضطرار موظفيها المحليين على ترك عملهم، ثم إن وضع العراقيل أمام قيام الدبلوماسيين بأداء وظائفهم التي انتدبوا من أجل إنجازها ينفي الغرض الأصلي من قيام التمثيل الدبلوماسي ويحيل اتفاقية فيينا والقواعد العرفية المستقرة السابقة - التي تحمي حق الاتصال - وصولاً إلى أداء الوظائف الدبلوماسية، إلى مجرد لغو[٢٣].

ومن مظاهر تأثير الصراع الدولي على التعامل الدبلوماسي اللجوء إلى التشريع المحلي لعرقلة هذا التعامل. فقد أصدرت حكومة المانيا الشرقية عام ١٩٦٣ قانوناً يحرم الاتصال بين الدبلوماسيين الأجانب والمواطنين دون الحصول على إذن مسبق. ومن استقراء الأحداث السياسية في تلك الفترة يتبين أن تلك الإجراءات لم تكن

---

(٢١) **Department of State Bulletin,** Vol. 33, P. 462.

(٢٢) المادة (٢٢)، الفقرة (١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. إلا أنه يمكن مراقبة السفارة من الخارج على بعد معقول فقط.

Cahier and Lee, **OP. Cit.,** p. 24.

(٢٣) من مهام البعثات الدبلوماسية «التحقق بكل الوسائل المشروعة من الظروف والتطورات في الدولة المستقبلة ووضع تقرير عن ذلك إلى حكومة الدولة المرسلة». (الفقرة (د) مادة (٣) من اتفاقية فيينا) كذلك الفقرة (١) من المادة (٢٧) من الاتفاقية التي تنص «تسمح وتحمي الدولة المستقبلة حرية اتصالات البعثة لجميع الأغراض الرسمية..» ومع ذلك فحق استقاء المعلومات وجمعها لا يشمل دفع الرشوة للحصول على المعلومات السرية أو التغلغل في المناطق المحرمة أو سرقة المعلومات فهذه الأعمال تعتبر خرقاً للقانون الدولي. راجع:

Oppenheim, **International Law,** 3 rd, ed. Vol. Sec 455, Quincy Wright, **in Essays on Espionage and International Law,** Roland Etanger, ed. Ohio State University Press, 1962, P. 12 FF.,

موجهة للغرب حيث لم يكن هناك تمثيل دبلوماسي للدول الغربية في المانيا الشرقية، بل كانت ترمي إلى قطع دابر اتصال مواطني المانيا الشرقية بسفارات الدول «المنشقة» عن الكتلة الشيوعية وهي البانيا والصين الشعبية، في محاولة للتقليل من فعالية الحرب الدعائية التي كانت تشنها تلك الدول ضد الاتحاد السوفياتي[٢٤]. ومن الأمثلة الأخرى على وضع العقبات في وجه أداء الدبلوماسيين لوظائفهم هي التشدد غير المعقول في إجراءات منح رخص قيادة السيارات الخاصة إلى درجة التعجيز، كاختبارهم في تفكيك أجزاء محرك السيارة وإعادة تركيبها ومعرفة وظائف كل جزء وكيف يعمل، وبالتالي اضطرارهم على تعيين سائقين من مواطني الدولة المضيفة الذين يمكن أن يكونوا من عملائها السريين[٢٥].

ومن أكثر الآثار السلبية للحرب الباردة على التعامل الدبلوماسي الذي لم يشهدها عبر مئات السنين هي وضع العراقيل والعقبات في وجه ممارسة حرية التنقل للدبلوماسيين في إقليم الدولة المضيفة إلى درجة قريبة من الغاء هذه الحرية عملياً مما كون سوابق من النادر أن نجد ما يوازيها في تاريخ الممارسات الدبلوماسية للدول المتحضرة. فقد أقر القانون الدولي العام وقواعد المجاملة الدولية حرية التنقل للدبلوماسيين حين ضمن لهم حق دخول إقليم الدولة المعينين لها والوصول إلى مقر عملهم وتمتعهم بحرية الاتصال بالمسئولين في وزارة الخارجية للدولة المضيفة. أما تنقلهم كما يشاؤون داخل أراضي الدولة المضيفة فلم يضمنه القانون الدولي العام، ومع ذلك فقد جرى التعامل بين الدول على منح هذا الحق كجزء من قواعد المجاملة المقبولة في التعامل الدبلوماسي[٢٦]. هذا قبل اتفاقية فيينا. إلا أن هذا الامتياز قد اعترف به أخيراً كحق من قبل الدول الموقعة على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١، وبذلك وضعت المادة (٢٦) من هذه الاتفاقية نهاية للخلافات حول قوة هذا الحق ومصدره حيث نصت على «... تضمن الدولة المستقبلة حرية التجول والسفر لجميع أعضاء البعثة في اقليمها». ونجد في تعليقات وملاحظات لجنة القانون الدولي المسؤولة عن إعداد مسودة اتفاقية فيينا مما يؤكد هذا الحق ويزيل أي

---

(٢٤) Wilson, **Op.Cit.**, P. 33

(٢٥) **Ibid**, P. 35

(٢٦) A.B. Lyons, «Personal Immunities of Diplomatic Agents», **British Year Book of International Law** Vol. 31, (1954, P. 330).

كذلك Cohier and Lee, **op.cit.**, p. 33

شك بضرورة التمسك به ومراعاته. فقد ذكرت اللجنة بأن الوظيفة الرئيسية للبعثة الدبلوماسية هي جمع المعلومات عن الدولة المضيفة، أو أنه من دون حرية التنقل يكون من المستحيل أداء هذه المهمة(٢٧). إلا أن اتفاقية فيينا وضعت استثناء رئيسياً لقاعدة حرية التنقل حين أخضعتها لشرط «مراعاة القوانين والأنظمة المتعلقة بالمناطق المحرم أو المنظم دخولها لأسباب تتعلق بأمن الدولة...» إلا أن لجنة القانون الدولي قد أكدت على عدم التوسع بهذا الاستثناء إلا في حدود ما هو أساسي لحماية الأمن القومي وعدم استغلاله لدرجة القضاء على حرية التنقل(٢٨).

ومع ذلك فقد استغل هذا ألاستثناء من قبل الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي كوقود لإشعال الحرب الباردة بفرض القيود على تنقلات وأسفار الدبلوماسيين في إقليم كل منهما بحجة «الأمن القومي». وانتشر تعاملها كسابقة بين عدد من الدول عن طريق الانتقام القائم على مبدأ المعاملة بالمثل المعترف به دولياً، حتى أصبح الاستثناء هو القاعدة.

إن ظاهرة اعتبار الدبلوماسيين جواسيس لبلدهم هي ظاهرة قديمة. فالدبلوماسي بالمعنى الواسع هو جاسوس رسمي، لكنه في الوقت نفسه هو أكثر من ذلك. لقد أدى التأكيد على جانب واحد (الجاسوسية) إلى التعتيم على الجوانب الأخرى من التعامل الدبلوماسي، واتخاذه حجة لشل الفعاليات أو الوظائف الأخرى المنوطة بالعمل الدبلوماسي. وقد قدم لنا طرفا النزاع في الحرب الباردة الكثير من الأمثلة على هذه الحالة فتوارت قواعد القانون الدولي المتعلقة بحرية انتقال الدبلوماسيين وراء سحب الشك التي خيمت على العلاقات الدولية في فترة الحرب الباردة.

ومن دراستنا للأساليب التي أتبعتها الدولتان العظميان في هذا المجال يمكننا تصنيفها إلى أساليب مباشرة وأساليب غير مباشرة.

أولاً: الأساليب المباشرة. وأكثرها شيوعاً هو غلق بعض المناطق أو المدن في وجه الدبلوماسيين، أو تحديد مدى المسافة التي لا يمكنهم اجتياز أطول منها في

---

(٢٧) **United Nations Year Book of International Law Commission,** 1958, Vol. 2., P. 96.
G. Perrenout «le Restruction a la Literte de deplacement de diplomates, «**Review deroit internnational public** 1953. PP. 444 - 452.

(٢٨) **Ibid,** P. 96.

تنقلهم. وعادة ما يعتبر محل عملهم ـ العاصمة مثلاً ـ مركزاً لدائرة لا يجوز تخطي محيطها المرسوم من المركز بمسافة معينة؛ ، أو تحديد الطرق التي يسمح لهم سلوكها.

ثانياً: الأساليب غير المباشرة. وتأخذ ثلاثة أشكال رئيسية:

أ ـ عدم التنكر للمبدأ نفسه بل وضع العراقيل لممارسة ما يتضمنه المبدأ من حقوق.

ب ـ اعلان بعض المناطق على أنها مناطق محرمة لا لأهميتها أو خطورتها من الناحية الأمنية بل لأن تحريم اجتيازها سيؤدي إلى غلق الطريق الموصل من خلالها إلى مناطق أخرى لم تعلن على أنها محرمة.

جـ ـ طلب الحصول على إذن مسبق للسفر إلى المناطق التي تقع خارج المنطقة المسموح بها. وهذا يوحي بأن تلك المناطق ليست مغلقة، والدبلوماسيون أحرار في التنقل فيها ولكنهم يحتاجون إما لإشعار السلطة أو الحصول على رخصة منها لزيارتها.

والأمثلة المستقاة من الواقع كثيرة. ومنها بالنسبة للأساليب المباشرة إخطار وزارة خارجية الاتحاد السوفياتي عام ١٩٤٨ سفارة الولايات المتحدة والسفارات الأخرى في موسكو بإعلان بعض المناطق الجغرافية مناطق محرمة شملت الحدود الغربية وسواحل البحر الأسود وبحر البلطيق وآسيا الوسطى وشمال وشرق سيبيريا وعدد من المناطق الواقعة على بعض الأنهار أو على بعض خطوط السكة الحديدية. وفي عام ١٩٥٢ أضيفت اثنتان وعشرون مدينة أخرى إلى قائمة المناطق المحظورة، وحدد قطر محيط الدائرة الذي يسمح للدبلوماسيين التنقل ضمنه بحرية والذي مركزه موسكو بأربعين كيلومتراً. وفي خلال شهرين قررت وزارة الخارجية الامريكية اتخاذ إجراءات انتقامية مماثلة ضد الاتحاد السوفياتي، فأصدرت تعليمات قيدت بموجبها تنقلات جميع موظفي السفارة الروسية وممثلي وكالة تاس للأنباء وجميع مراسلي الصحف الآخرين المعينين في واشنطن وجميع موظفي الوكالة التجارية للاتحاد السوفياتي المقيمين في نيويورك ضمن محيط دائرة قطره أربعون كيلومتراً ومركزه واشنطن أو نيويورك. ولم تستند وزارة الخارجية الامريكية إلى أية قاعدة عرفية أو قانونية لتبرير إجراءاتها وكل الذي قدمته من مبرر هو حق المعاملة بالمثل، واعترفت بأن معاملة الممثلين الأجانب بهذا الشكل من قبل الدولة المضيفة ليس ضرورياً ولا

يقره العرف وهو خطأ ثم إنه ليس من مستلزمات إدارة العلاقات بين الدول(٢٩). ولم تتوقف ردود الفعل عند حد الإجراءات الانتقامية للولايات المتحدة وحدها بل تعدتها إلى انكلترا وفرنسا وكندا وهولندا وإيطاليا وتركيا وبلغاريا واليونان والمانيا الغربية واليابان والأرجنتين(٣٠). وقد حاولت الولايات المتحدة تقليد الاتحاد السوفياتي في كل إجراءاته إلى درجة تحريم مناطق جغرافية مشابهة للمناطق الجغرافية المحرمة في الاتحاد السوفياتي(٣١) واستمرت اللعبة.

ومن الأمثلة على الأساليب غير المباشرة التي ليس فيها ما يشير إلى أي منع أو تحريم للتنقل بل وضع العراقيل لممارسته الفعلية، الادعاء بعدم توفر غرف شاغرة في الفنادق، أو اكتشاف الدبلوماسي بعد وصوله إلى المنطقة التي يرغب في زيارتها بأن حجزه المسبق في أحد فنادقها قد ألغي، أو عدم تسلّمه لتذاكر السفر إلا قبل سويعات من موعد السفر، أو إخباره بعدم وجود مقاعد شاغرة في القطارات أو الطائرات(٣٢).

لقد شوهت الحرب الباردة وجه المجاملات وقواعد اللياقة التي لازمت التعامل الدبلوماسي منذ أقدم العصور إلى درجة غير معقولة حين وصل الأمر إلى حد مضايقة رؤساء الدول والحكومات والحد من حريتهم في التنقل والاتصال وهم في زيارة رسمية بحجة مقتضيات الأمن. فقد فرضت الولايات المتحدة قيوداً مشددة على خروشوف عند زيارته لمدينة نيويورك في أيلول عام ١٩٦٠ لحضور اجتماعات الجمعية العمومية للأمم المتحدة وأمرته بحصر تنقلاته في جزيرة منهاتن وعدم السماح له بمغادرتها، وقد شمل القرار جانوس كادار وزير الدولة لهنغاريا الشعبية، ومحمد شيهو رئيس وزراء البانيا(٣٣). وفي السنة نفسها أصدرت وزارة الخارجية الامريكية أوامرها بتقييد حرية تنقل كاسترو وعدم السماح له بمغادرة جزيرة منهاتن خلال زيارته لنيويورك للمشاركة في اجتماعات الجمعية العمومية. وانتقاماً لهذا

---

(٢٩) **Department of State Bulletin,** Vol. 26. P. 451.

(٣٠) A.B. Loyond; Personal Immunities, **OP.Cit,** P. 332 **New York** وما بعدها **Times,** March 12, 1952, p. 7. m **Ibid.** Dec. 4, 1956, P. 11. **Ibid,** July , 26, 1957, p. 2 **Ibid** August 1, 1959 P. 7.

(٣١) **Dept. of State Bulletin,** Vol. 32, PP. 194 - 96.

(٣٢) **New York Times,** March 8, 1952, p. 3.

(٣٣) **Ibid.** Sept. 1960. P. 1., **Ibid,** p. 10.

التصرف أمرت السلطات الكويبة السفير الأمريكي في هافانا بعدم الخروج عن الطريق الموصل بين منزله ومكتبه في السفارة[٣٤].

كل هذه التصرفات الصادرة من دول «متمدنة» لم تكن لتبررها متطلبات الأمن الحقيقية وخرجت عن حدود ما هو أساس لحمايته. وقد استغل استثناء «متطلبات الأمن القومي» بسوء نية للحد من حرية التنقل والاتصال للقضاء على هذه الحرية الأساسية للتعامل الدبلوماسي، واستخدم كأداة سياسية لتصعيد الحرب الباردة. فلو تعلق الأمر بالأمن القومي فعلاً - أي الحيلولة دون كشف المواقع العسكرية والاستراتيجية للعدو - لأصرت الدول - ومنها الاتحاد السوفياتي والولايات المتحدة - على مواقفها إزاء الأخرى، ولكان القانون الطبيعي الأول وهو البقاء والدفاع عن النفس - ناهيك عن القوانين والأعراف الوضعية - في جانبها ولما اعتبرت تصرفاتها خرقاً لهذه القوانين. ولكن محاولاتها المستمرة واستعدادها للوصول إلى اتفاق على أساس المعاملة بالمثل بإلغاء هذه القيود يدل دلالة أكيدة على أنها لم تكن تتصرف لحماية أمنها القومي بحسن نية.

ثانياً - حرمة البعثات الدبلوماسية :

إحتلال السفارة الامريكية واحتجاز الدبلوماسيين في طهران :

في ٤ نوفمبر ١٩٧٩ هاجم المتظاهرون الإيرانيون السفارة الامريكية، ولم تتصد لهم قوات الأمن الإيرانية على الرغم من طلبات الاستغاثة المتكررة إلى السلطات الإيرانية من قبل مسؤولي السفارة الامريكية. وأخيراً احتلت السفارة بأجمعها. وبعد فترة وجيزة احتل المتظاهرون قنصليتي الولايات المتحدة في كل من تبريز وشيراز. هذا وقد احتجز المتظاهرون موظفي السفارة بما فيهم القنصليين والموظفين غير الامريكيين والزوار الذين صادف وجودهم وقت احتلال السفارة، واعتبروا كرهائن باستثناء ثلاثة عشر شخصاً أفرج عنهم بتاريخ ١٨ و٢٠ نوفمبر. فكان عدد الرهائن المحتجزين بالسفارة خمسين شخصاً منهم ثمانية وعشرون يتمتعون بالصفة الدبلوماسية ومعترف بهم من قبل الحكومة الإيرانية كأعضاء في الهيئة الدبلوماسية بالمعنى الوارد في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

---

(٣٤) Ibid, Sept. 18, 1960, . 1.

وعشرون شخصاً يتمتعون بصفة أعضاء إداريين وفنيين بالمعنى الوارد في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ واثنان من المواطنين الامريكيين العاديين(٣٥). ولم تجد محكمة العدل الدولية صعوبة في تكييف حالة الثمانية والأربعين من الدبلوماسيين والقنصليين لغرض إعلان عدم شرعية احتجازهم. أما الاثنان الآخران اللذان لا يتمتعان بأية صفة دبلوماسية أو قنصلية فقد أثير التساؤل حول تكييف حالتهم القانونية. فهل تستطيع الحكومة الامريكية الادعاء نيابة عنهم بموجب اتفاقيتي فيينا أو بموجب المعاهدة الثنائية المعقودة بين الولايات المتحدة وإيران وهي معاهدة الصداقة والعلاقات الاقتصادية والحقوق القنصلية لعام ١٩٥٥(٣٦). لكن المحكمة لم ترَ موجباً للخوض في هذا التساؤل ووجدت حلاً آخر في المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي أعطت الحق للقناصل بمساعدة مواطني الدولة المرسلة وحماية مصالحهم. وبما أن المادة الأولى من البروتوكولين الملحقين باتفاقيتي فيينا قد منحت المحكمة اختصاص النظر في النزاعات الناجمة عن تطبيق الاتفاقيتين وتفسيرهما فقد رأت المحكمة في ذلك أساساً لقيام اختصاصها للنظر في الموضوع(٣٧).

إن احتجاز الدبلوماسيين والموظفين القنصليين الملحقين بسفارة الولايات المتحدة في طهران وقنصليتها في تبريز وشيراز من قبل الحرس الثوري الإسلامي الإيراني واعتبارهم كرهائن هو حدث ليس له قيمة تستحق الذكر في السياسة الدولية. أما أهمية الحدث بالنسبة لبحثنا فتكمن في إثارته من جديد للسؤال الصعب الذي يزداد تعقيداً كلما حاول كتاب القانون الدولي وأساتذة العلاقات الدولية الإجابة عليه، وهو: لماذا فشل القانون الدولي في أداء مهمته الرئيسية وقت الأزمات؟.

إن استقرائنا للأمر الصادر بتاريخ ١٥ كانون الأول ١٩٧٩ من محكمة العدل

---

(٣٥) The order of the Court (Paraghraph 34) Dec. 15, 1979 International Court of Justice, Reference 7. Reprinted in the **American Journal of International Law,** Vol. 74, 1980, P. 266.

(٣٦) ICJ Public Siting, Dec. 10, 1979, Verbatin Record, 28 (Dec. CR 791, 1979) hereinafter cited as verbatin record. Cited by leo Gross, «The Case concerning United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran: Phase of Provision Measure, «American Journal of International Law, Vol. 74, 1980, P. 40.

(٣٧) Order of the Court, **OP.cit,** Parahgraphs 19 and 20.

الدولية - أعلى هيئة قضائية في العالم لتفسير القانون الدولي العام - الموجه إلى إيران بالإفراج عن الرهائن يشير بإجماع قضاة المحكمة إلى خرق إيران لجميع قواعد القانون الدولي المنصوص عليها في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣ واتفاقية وقاية ومعاقبة الجرائم المرتكبة ضد الأشخاص المحميين دولياً، بضمنهم الوكلاء الدبلوماسيين لسنة ١٩٧٣. بالإضافة إلى معاهدة الصداقة والعلاقات الاقتصادية والحقوق القنصلية المعقودة بين إيران والولايات المتحدة في سنة ١٩٥٥.

ومع ذلك فإن وضوح القانون في الكتب، وفي رأي أعلى هيئة قضائية في العالم، لا يعني بالضرورة فعالية هذا القانون وكفاءاته في حل المشاكل التي وجد لمعالجتها أصلاً. فإيران «مذنبة» لأنها خرقت قواعد دولية لا يرقى إليها الشك في حماية الدبلوماسيين وحصانتهم. ولكن ماذا عن حماية إيران ضد تدخل الولايات المتحدة في شؤونها الداخلية؟ ماذا عن دور الدبلوماسيين الامريكيين في مساعدة حكومة الشاه على تأسيس وتدريب السافاك؟ في طي هذه التساؤلات وغيرها تكمن بعض المشاكل الدفينة التي أظهرها حدث الرهائن إلى السطح وأخطرها هي تحيز القانون الدولي في بعض جوانبه وازدواجية معاييره. فالقانوني الدولي حتى يكون أداة فعالة للتخفيف من حدة التوتر الدولي وتجنب ما قد يجر إليه من مضاعفات يجب أن يكون عادلاً يحمي الدولة المضيفة ضد خرق أمنها وسلامتها والتلاعب بمقاديرها الدستورية والسياسية بالقوة نفسها التي يحمي بها سلامة دبلوماسي الدولة المرسلة. لقد طلبت إيران من محكمة العدل الدولية أن تحكم بعدم اختصاصها بالنظر في النزاع بينها وبين الولايات المتحدة على أساس أن مسألة الرهائن تكوّن جانباً هامشياً وثانوياً فقط من مشكلة أعم وأشمل تتعلق بنشاط الولايات المتحدة الممتد لخمسة وعشرين عاماً من الزمن. لكن المحكمة رفضت النظر في الجانب السياسي وقيدت نفسها بالجانب القانوني قائلة «بالنظر لأهمية المبادىء القانونية المتعلقة بالقضية فإن احتلال السفارة والقنصليتين واحتجاز الأشخاص المحميين دولياً لا يمكن اعتباره أمراً «ثانوياً» و «هامشياً»[٣٨] إن قرار المحكمة دون شك هو قرار صحيح من الوجهتين القانونية والاجرائية لأن القانون الدولي العام والاتفاقيات التي استندت إليها المحكمة كما هو واضح يدين إيران باحتجازها الدبلوماسيين، لكن المحكمة لم تجد في

(٣٨) **Order,** Paragraph. 23.

القانون أي دعم لادعاءات إيران وشكواها من تدخل الدبلوماسيين في شؤونها الداخلية ومساعدتهم في تدريب البوليس السري الذي ارتكب بحق الشعب الإيراني من الجرائم ما ترتعد الفرائض منه وكانت مشكلة إيران في مواجهة الولايات المتحدة أمام محكمة العدل الدولية هي أن قواعد الحصانات الدبلوماسية هي أوضح وأثبت بكثير من القواعد التي تحمي الدولة الضعيفة ضد تدخل الدولة القوية(٣٩). صحيح أن القانون الدولي يحوي بين طياته ما يحرم التدخل في الشؤون الداخلية للدول، ولكن هذه القواعد مرنة وغير محددة إلى درجة أن لا أحد من الدول بات يأخذها على محمل الجد. إن الباحث الجدي في العلاقة المتضاربة بين سلوك الدول في حالة الأزمات وقواعد القانون الدولي لم يجد في أمر المحكمة إلا ما يؤكد هذا التضارب. إن ما حدث أمام محكمة العدل الدولية هو تعبير مجسم عن محاولة يائسة للتشبث بالعدالة اللازمة والضرورية لبعث الثقة في نفوس الشعوب المستضعفة التي لم تر في كثير من قواعده التقليدية إلا اداة بيد الدول القوية لقتل طموحاتها.

لقد مر الشعب الإيراني بتجربة الانحسار الثوري وما رافقه من إحباط وغضب نتيجة تدخل عملاء دولة أجنبية منحوا صفة الدبلوماسيين من قبل دولتهم لأداء مهمة تخيب مسعاهم بعد نجاحهم بالإحاطة بحكم الشاه عام ١٩٥٣. ولم يعد سراً دور السفارة الامريكية وعملاء المخابرات المركزية المحتمين بها في الانقلاب الذي أطاح بحكومة مصدق الشرعية وإرجاع الشاه إلى الحكم الاستبدادي واعتماده على الولايات المتحدة في تثبيت مركزه بالبطش والإرهاب(٤٠). فكان احتجاز الدبلوماسيين تعبيراً عما تركته هذه التجربة من مرارة ونقمة في نفوس الشعب الإيراني لأكثر من ربع قرن. إن الضرر والآلام والنهب التي سببها إرجاع الشاه للشعب الإيراني هي أكثر بكثير من الأضرار التي سببها احتجاز الدبلوماسيين للشعب الامريكي. ومع ذلك فإن إيران «مذنبة» (وهذا صحيح) لأنها خرقت قواعد صريحة والولايات المتحدة على حق (وهذا خطأ) لعدم احتواء كتب القانون الدولي على ما يدينها صراحة.

---

(٣٩) انظر في هذا الموضوع على سبيل المثال:

Mantell Ogdon, **Juridical Bases of Diplomatic Immunitu,** Washington, Byrne Co. 1936.

(٤٠) R. cOttam, **Nationalism in Iran,** (2nd Rev. ed., 1979, p. 332; and K Roosevelt, **Countercoup: the Struggle ofor the Control of Iran, 1979.** Cited by Richard Falk, Editorial Comment, «The Iran Hostage Crisis: Losing Answers and Hard Questions», **American Journal of International Law,** Vol. 74, 1980, P. 411.

الفصل التاسع

الحصانات والامتيازات الدوليــة *

أولاً - بداية ظهور الادارة الدولية والموظفين الدوليين :

ورث القانون الدولي العام قواعد الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها رؤساء الدول والحكومات وممثلوهم المعتمدون لدى الدول الأجنبيـة بعد ممـارسة طـويلة ومتصلة امتدت إلى أقدم العصور. ولم يجد صعوبة في تحديد معالمها وصياغتها في قوالب قانونية محددة في وقت لاحق لأنها كانت دائماً محل احترام الدول كما رأينا في الفصول التمهيدية. ولكن ما إن حل القرن التاسع عشر حتى ظهرت المنظمات الدولية، رافقها في الوقت نفسه ظهور صنف جديد من الموظفين المشاركين في إدارة دفة الشئون الدولية، وأصبحوا بالتدريج جزءاً من ظاهرة جديدة لم يألفها العالم من قبل هي ظاهرة «الادارة الدولية».

ولعل أول ادارة دولية دائمة عرفها العالم الحـديث هي هيئة إدارة نهـر الراين التي أسست عام ١٨٠٤. فولدت معها أول منظمة دوليـة أخذت على عـاتقها إدارة الملاحة في نهر الراين بعد أن كانت من الاختصـاص الاقليمي لكل دولـة يمر بهـا النهر. وأصبح مدير الهيئة وموظفوها المنـاطة بهم مسئـولية تنـظيم الملاحـة في نهر

(*) عدنان البكري، «الحصانات والامتيازات الدولية»، **المجلة التونسية للقانون**، مـركز البحـوث والدراسات والنشر، كلية الحقـوق والعلوم السياسيـة والاقتصاديـة، تونس: العـدد ٢٩٨٢، ١٩٨٤.

الراين بموجب المعاهدة التي أوجدت الهيئة، أول من أطلق عليهم اسم «الموظفين الدوليين». ووردت أول إشارة لمنح فئة من الأشخاص من غير الدبلوماسيين التقليديين بعض الامتيازات كما ورد في المادة (١٣١) من المعاهدة المنشئة للهيئة وبعد قرن من الزمان منح قضاة محكمة التحكيم في لاهاي بعض الامتيازات والحصانات المحدودة يتمتعون بها أثناء تأدية واجباتهم وفي مقر عملهم فقط.

وبقيام عصبة الأمم جرت محاولات عديدة لمنح الموظفين الدوليين صفة الدبلوماسيين حتى لو كانوا يعملون في بلدهم. وبذلك بدأ مفهوم الامتيازات والحصانات الدولية بالظهور[1].

لقد تطلبت طبيعة عمل الفئة الجديدة من الموظفين الدوليين التمتع ببعض الحصانات والامتيازات لمصلحة المنظمات الدولية التي هم بخدمتها. فمنهم المستشارون والخبراء والفنيون والرؤساء الإداريون والوسطاء والمحكمون وقضاة المحاكم الدولية. ومنهم الأعضاء في قوات حفظ الأمن وممثلو الدول في المنظمات الدولية وغيرهم. وتطلب كذلك ضمان استقلال المنظمات الدولية وحريتها في تحقيق أهدافها ـ كشخصيات حكميّة مستقلة عن أعضائها ـ تمتعها بالحصانات والامتيازات الخاصة بها.

والمنظمات الدولية هي منتدى دولي تدار فيه الدبلوماسية الجماعية «Multi-lateral diplomacy» بطريقة منظمة ودائمة. والحصانات والامتيازات التي تتمتع بها

---

(١) Francis B. Sayre, **Experiments in International Adminstration.** New York: Harper and Brotheres, 1919. PP. 132 - 133. Also David Michalls, **Internation Privileges and Immunities.** The Hague: Mattinus Nyjhoff, 1971, PP. 1 - 2.

يلاحظ ان الاعتراف بتمتع الموظف الدولي بالحصانات والامتيازات الدولية حتى لو كان في بلده لم يتحقق حتى بالنسبة للقضاة الدوليين إلا بعد تأسيس محكمة العدل الدولية الدائمة. فالمادة ٢٤٥ من اتفاقية حل المنازعات الدولية بالطرق السلمية التي وقعت في مؤتمر لاهاي الأول عام ١٨٩٩ كانت قد نصت على أن «يتمتع أعضاء المحكمة اثناء تأديتهم لواجباتهم خارج بلدهم بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية». وكذلك المادة ٤٦٥ من اتفاقية لاهاي المصادق عليها في مؤتمر لاهاي الثاني عام ١٩٠٧ المتعلقة بمحكمة التحكيم الدائمة. وقد ورد النص نفسه في اتفاقية لاهاي المنشئة لمحكمة الغنائم الدولية. وبتأسيس محكمة العدل الدولية الدائمة لم تعد امتيازات وحصانات قضاة المحكمة مقيدة بمقر الوظيفة.

Michaels, Ibid. p. 26 and 40.

وموظفوها يشار إليها بالحصانات والامتيازات الدولية لتمييزها عن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية التي تتمتع بها البعثات الدبلوماسية وأعضاؤها.

ثانياً ـ الفرق بين الموظف الدولي والمبعوث الدبلوماسي:

الموظف الدولي هو شخص يعمل في خدمة منظمة دولية ويتمتع بالحصانات والامتيازات الدولية. والفرق الجوهري بينه وبين الدبلوماسي ـ بالإضافة إلى أن الأول يمثل منظمة دولية والثاني يمثل دولة ـ يكمن في الغرض من تمتعهما بالحصانات والامتيازات. فقد منحت الحصانات والامتيازات الدبلوماسية للدبلوماسي خدمة لمصلحة الدولة التي يمثلها، أي إفساح المجال لممثلي الدولة الدبلوماسيين لإنجاز مهامهم المتعارف عليها مع ضمان عدم تدخل سلطات الحكومة المعتمدين لديها في تحقيق المهمة الموكولين بإنجازها. ويترتب على ذلك منطقياً وقانونياً بأنهم ـ أي الدبلوماسيين ـ لا يستطيعون الادعاء بهذه الحصانات والامتيازات بمواجهة دولتهم التي يتمتعون بهذه الحصانات والامتيازات باسمها. أما بالنسبة للموظف الدولي فالحصانات والامتيازات التي يتمتع بها هي لمصلحة شخصية جماعية «Corporate body» تسمى بالمنظمات الدولية أنشأتها الادارة الجماعية لمؤسسيها لأغراض محددة في الدستور أو الميثاق أو الاتفاقية المنشئة لها، وبالتالي فهذه الحصانات والامتيازات ضرورية لحمايته حتى **بمواجهة دولته** أينما كان حتى لو كان في دولته يعمل في خدمة منظمة دولية تقع في إقليمها.

فإذا كان أساس الامتيازات والحصانات الدبلوماسية هو تحرير المبعوث الدبلوماسي من الاختصاص الإقليمي للدولة المعتمد لديها، فالغرض من الحماية الدولية بمنح الامتيازات والحصانات للموظف الدولي بالدرجة الأولى هو تحريره من نفوذ الدولة التي ينتمي إليها.

والفارق الجوهري الآخر بين الممثل الدبلوماسي والموظف الدولي يكمن بصورة واضحة في مفهوم الولاء. فالموظف الدولي هو مواطن لدولة معينة يدين لها بالولاء، ولا يتوقع منه التنازل عن ولائه بسبب تمتعه بالحصانات والامتيازات الدولية. ومع ذلك فالمفروض فيه أن يمثل مصالح المجموعة الدولية حتى لو كان يعمل ضمن حدود اختصاص بلده، أي حتى لو كان مقر وظيفته في وطنه الأصلي. هذا التنازع المحتمل في الولاء لا يمكن أن يظهر في حالة الدبلوماسي الذي لا ينكر بأن ولائه الشخصي هو لدولته وحدها لا ينازعه عليه أحد أينما كان وحيثما وجد. ولا

غرابة إذن في أن تكون القاعدة العامة في التعامل الدولي الدبلوماسي هي اختيار الدول لمبعوثيها الدبلوماسيين من بين مواطنيها الذين يحملون جنسيتها وإصرار الدول المستقبلة على الحصول على موافقتها الصريحة في حالة اعتماد أحد مواطنيها من قبل دولة أجنبية للعمل فيها كمبعوث دبلوماسي دفعاً لتضارب الولاء[٢].

والفارق الآخر بين الممثل الدبلوماسي والموظف الدولي يرتبط بمبدأ المعاملة بالمثل. فالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الممثل الدبلوماسي تقوم في الأصل على أساس المعاملة بالمثل. أما بالنسبة للموظف الدولي فمبدأ المعاملة بالمثل بين المنظمة الدولية التي ينتمي إليها والدولة التي تتواجد فيها تلك المنظمة يكاد يكون مفقوداً[٣]. فالمنافع التي تجنيها الدولة المستقبلة من جراء منحها الامتيازات للمنظمة الدولية المرسلة هي منافع غير مباشرة ومحدودة وعادة ما تجنيها الدولة نتيجة لعضويتها في المنظمة الدولية كسائر الأعضاء الآخرين. وما يتمتع به ممثلو الدولة في المنظمة الدولية من امتيازات هو ليس نتيجة المعاملة بالمثل، لأن المنظمة الدولية ليس لها إقليم، وبالتالي ليس لها اختصاص اقليمي، بل لأن الدولة صاحبة الاقليم الذي تمارس المنظمة الدولية نشاطها عليه هي التي تمنح هذه الامتيازات بموجب اتفاقية خاصة أو عامة بين المنظمة الدولية والدولة المضيفة.

وعلى الرغم من تفاوت بعض المنظمات الدولية في منح الامتيازات لموظفيها الذين يعملون للمنظمة في بلادهم يبقى الفارق بين تمتع الموظف الدولي بالحصانات والامتيازات وتمتع المبعوث الدبلوماسي بها هو أن الأول يمكن أن يتمتع بها في بلده وهو في خدمة منظمة دولية تعمل فيه، بينما يحرم منها المبعوث الدبلوماسي وهو في بلده.

والموقف الحرج الذي قد يصادفه الموظف الدولي في دولته للعمل في إحدى المنظمات الدولية فيها من جراء حرمانه من الحصانات والامتيازات وتمتع زملائه من الأجانب العاملين في نفس المنظمة الدولية بها، يمكن أن يعتبر معقولاً لتمتعه بهذه الحصانات والامتيازات في دولته، بينما لا يعتبر كذلك بالنسبة للدبلوماسي العائد إلى بلده. فحرمان الموظف الدولي من التمتع في بلده من الحصانات والامتيازات لمجرد

---

(٢) المادة ٨ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

(٣) E. Wertheimer, **The International Secretariat,** Washington D.C., Carnegie Endowment of International peace, 1945, P. 273.

كونه مواطناً قد يضعه في منزلة أدنى من منزلة زملائه الأجانب الذين هم في درجته أو أقل منه درجة. فخضوعه لضريبة الدخل ودفعه للضرائب الاستهلاكية المباشرة وعدم السماح له باستيراد الحاجات الشخصية، أو دفع الرسوم الجمركية على ما يستورده مثلاً، قد يفقد معنى الفروقات في الرواتب بينه وبين من هم أقل منه درجة في السلم الوظيفي، أو قد يؤدي إلى انخفاض مرتبة إلى أقل مما يتسلمه زملاؤه ممن يوازونه بالدرجة. ولما كانت إحدى المبررات لتمتع الموظف الدولي بالحصانات والامتيازات هي إضفاء بعض مظاهر الهيبة والوجاهة على شخصه، فإن حرمانه من الامتيازات المالية مثلاً لا يتيح له الظهور بالمظهر الاجتماعي اللائق بين زملائه وبقية أعضاء الأسرة الدبلوماسية.

والفارق الأخير هو أن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية أساسها القانون والعرف الدولي ذو الأصول المتشعبة الممتدة إلى القدم. أما الحصانات والامتيازات الدولية فأساسها الاتفاقيات الدولية والتشريعات الوطنية المنفذة لها ودساتير المنظمات الدولية نفسها(٤).

ثالثاً - مصادر الحصانات والامتيازات الدولية:

تنتشر المنظمات الدولية والأعداد الهائلة من الموظفين الدوليين الذين في خدمتها في جميع أنحاء العالم الأوروبي والأسيوي والافريقي والامريكي بعد أن كانت أيام عصبة الأمم تتمركز في مدينة أو مدينتين أوروبيتين هما جنيف ولاهاي. هذا بالإضافة إلى البعثات الدولية الأقل حجماً المقيمة بصورة موقتة في أنحاء المعمورة الأخرى. وتتمتع تلك المنظمات وموظفوها ببعض الحصانات والامتيازات. لكنه لم يعد معقولاً أن تستند الحصانات والامتيازات الدولية التي تتمتع بها على الاسس البدائية نفسها التي قامت عليها في بداية نشأتها حينما كان عدد موظفيها ضئيلاً وعددها أقل ضآلة، وهي القياس على الحصانات والامتيازات الدبلوماسية، ذلك القياس المشكوك في شرعيته أصلاً لاختلاف الطبيعتين القانونية والسياسية للمنظمات الدولية بالمقارنة مع الدول. لذلك فقد أصبح مصدر القواعد المنظمة للحصانات والامتيازات الدولية أكثر تعقيداً تتضمنه الاتفاقيات الدولية العامة

---

(٤) C. Crasswell, **Protection of International Personnel Abroad,** New York: Oceana Publications, 1952, PP. V - VI.

والاتفاقيات الثنائية والتشريعات واللوائح الداخلية المنفذة لها. والاتجاه العام في كل هذه المصادر يشير إلى تقييد الحصانات والامتيازات الدولية ضمن أضيق نطاق للمفهوم الوظيفي ومتطلبات أداء الوظيفة ثم حصر من يتمتع بالحصانات والامتيازات الكاملة بعدد محدد من الموظفين الدوليين[٥].

ويمكن حصر أهم مصادر الحصانات والامتيازات الدولية بما يلي:

١ - دساتير المنظمات الدولية العالمية والمنظمات الاقليمية والوكالات المتخصصة.

٢ - الاتفاقيات الدولية العامة واتفاقيات الوكالات المتخصصة.

٣ - اتفاقيات المقر.

٤ - التشريعات واللوائح الداخلية للدول التي تعمل فيها المنظمات الدولية.

وسنأتي على بحث كل مصدر كما يلي:

(١) دساتير المنظمات الدولية العالمية والمنظمات الاقليمية والوكالات المتخصصة:

أصبح من المألوف احتواء دساتير المنظمات الدولية على نصوص تشير بعبارات عامة إلى تمتع المنظمة بالشخصية القانونية وبالامتيازات والحصانات التي تقتضيها ضرورة تحقيق المنظمة لأهدافها التي أنشئت من أجلها، وتمتع موظفيها وممثلي الدول فيها بالامتيازات والحصانات الضرورية لأداء واجباتهم بحرية واستقلال، وإن تلك الامتيازات والحصانات ستحدد بتفصيل أوسع باتفاقيات لاحقة. ونجد مثل هذه النصوص التي يمكن أن يختلف بعضها عن بعض في الصياغة اختلافاً ملحوظاً، في ميثاق الأمم المتحدة (م ١٠٥) ودستور منظمة العمل الدولية (م ٤٠) ودستور منظمة الغذاء والزراعة (م ٢٣) ودستور اليونسكو (م ١٢) ودستور منظمة الصحة العالمية (المواد ٦٦ - ٦٨) واتفاقية منظمة الرصد الجوي العالمية (م ٢٧) واتفاقية منظمة الطيران المدني (م ٦٠) والنظام الأساسي لوكالة الطاقة الذرية (م ١٥). ونجدها كذلك في مواثيق ودساتير المنظمات الاقليمية مثل

---

(٥) للتوسع في موضوع الاتجاهات الحديثة في تقييد الحصانات والامتيازات بصورة عامة راجع:

Eli Lauterpacht, The Codification of the Law of Diplomatic Immunity. **Transaction of the grotius Society**, Vol. 40, 1954, P. 71.

ميثاق منظمة الدول الامريكية (المواد ١٠٣ ـ ١٠٦) والنظام الأساسي للمجلس الأوروبي (م ٤٠) وميثاق الجامعة العربية (م ١٤)... الخ. وفي بعض الحالات تتكفل البروتوكولات الملحقة بمواثيق ودساتير المنظمات بتحديد الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها كما هو الحال بالنسبة للمنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي (م ٢٢) والهيئة الأوروبية للفحم والصلب (م ٦) والاتفاقية العامة لامتيازات وحصانات منظمة الوحدة الافريقية (م ٨).

(٢) الاتفاقيات الدولية العامة واتفاقيات الوكالات المتخصصة:

أ ـ امتيازات وحصانات الأمم المتحدة:

وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣ شباط من عام ١٩٤٦ على الاتفاقية الدولية العامة لامتيازات وحصانات الأمم المتحدة[٦]. وأصبحت نافذة المفعول بتصديق اثنتين وستين دولة عليها بتاريخ الأول من كانون الثاني عام ١٩٦٠.

(ب) امتيازات وحصانات الوكالات المتخصصة:

وافقت الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ٢١ تشرين الثاني من عام ١٩٤٧ على الاتفاقية العامة لامتيازات وحصانات الوكالات الدولية المتخصصة[٧]، وأصبحت الاتفاقية نافذة المفعول في اليوم الأول من كانون الثاني عام ١٩٦٠. وتطبق الاتفاقية على كل وكالة بالشكل النهائي الذي تقره بموجب الملحق الخاص المرفق بالاتفاقية[٨]. وبالإضافة إلى الوكالات الدولية المتخصصة التسع التي كانت قائمة آنذاك أو أية وكالة أخرى تنشأ في المستقبل ـ أي بعد توقيع الاتفاقية ـ وترتبط بالأمم المتحدة باتفاقات خاصة بموجب المادة (٥٧ و٦٣) من الميثاق، تطبق الاتفاقية على المنظمة العالمية للأرصاد الجوي والمنظمة الاستشارية الحكومية للملاحة البحرية، ومؤسسة التمويل الدولية. ونجد الإشارة إلى الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها الوكالات والهيئات الدولية والمنظمات الاقليمية الأخرى

---

(٦) **U.N. Treaty Series,** Vol. 1, PP. 15 - 32.

(٧) **Ibid,** Vol. 33, PP. 261 - 302.

(٨) للاطلاع على الملاحق راجع:

U.N. Treaty Series, Vol. 33, PP. 290 - 302, and **U.N. Treaty Series,** Vol. 79, p. 326.

في الاتفاقيات الخاصة بكل منها مثل اتفاقية الامتيازات والحصانات لوكالة الطاقة الذرية[٩]. واتفاقية الامتيازات والحصانات لجامعة الدول العربية الموقعة بتاريخ ١٠ مارس ١٩٥٣ واتفاقية الامتيازات والحصانات لمنظمة الدول الامريكية[١٠]، الخ . . .

(٣) اتفاقيات المقر :

تعتبر اتفاقيات المقر المعقودة بين المنظمات الدولية بأنواعها وتسمياتها والدول المضيفة التي تمارس المنظمات نشاطها فيها أو التي تقع فيها مقراتها أو مكاتبها الاقليمية مكملة للاتفاقيات الدولية العامة والاتفاقيات التي منحتها الامتيازات والحصانات. وهي - أي اتفاقيات المقر - أكثر تحديداً لأنها تعدّد الامتيازات والحصانات وترسم أبعادها وكيفية التمتع بها ومن يتمتع بها وحدود تمتعه. وقد بلغ عدد هذه الاتفاقيات بين المنظمات الدولية والدول المضيفة ما يقرب من الأربعين اتفاقية منها على سبيل المثال لا الحصر اتفاقية المقر المعقودة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة لوجود مقر الأمم المتحدة الرئيسي في نيويورك، والولايات المتحدة وسويسرة لوجود المقر الأوروبي للأمم المتحدة في جنيف، والولايات المتحدة ومنظمة الدول الأمريكية لوجود مقر الأخيرة في واشنطن ، وسويسرا ومنظمة العمل الدولية ومنظمة الصحة العالمية ومنظمة الأرصاد الجوي العالمية والاتحاد الدولي للمواصلات السلكية واتحاد البريد العالمي لوجود مقرات هذه المنظمات في سويسرا، وبين كندا والمنظمة الدولية للطيران المدني، وفرنسا والمنظمة الدولية للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو) وبين فرنسا والمجلس الأوروبي، وبين ايطاليا والمنظمة الدولية للغذاء والزراعة، وبين النمسا والوكالة الدولية للطاقة الذرية. وقد عقدت الأمم المتحدة اتفاقية المقر مع تشيلي نيابة عن اللجنة الاقتصادية لأمريكا اللاتينية، ومع تايلند نيابة عن اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى، ومع أثيوبيا نيابة عن اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، ومع لبنان نيابة عن اللجنة الاقتصادية لغرب آسيا، (ومع العراق بعد أن انتقل مقر اللجنة من بيروت إلى بغداد).

(٤) التشريعات واللوائح الداخلية :

سنت الدول المعنية في تشريعاتها الداخلية القوانين واللوائح المنظمة

---

(٩) International Atomic Energy Agency, Doc. I.N.F. 9Res., December 1959.

(١٠) **Annals of the Organization of the American States,** Vol. 1. No 3 1949.

للامتيازات والحصانات الدولية وجعلتها نافذة المفعول كجزء من قوانينها المحلية فحددت وفسرت بذلك النصوص الأصلية التي تضمنتها الاتفاقات والمعاهدات الدولية. ولهذه التشريعات أهمية خاصة، لا لأنها أكثر تحديداً وفاعلية من الاتفاقيات الدولية العامة فقط، بل لأنها بتبنيها الموحد لبعض الامتيازات والحصانات الدولية يمكن أن تعتبر أساساً لتطور العرف والممارسة الدولية في هذا المجال. وعلى سبيل المثال نلاحظ أن اتفاقية المقر بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة المعقودة في «ليك سكس» بتاريخ ٢٦ حزيران ١٩٤٧ ليس فيها ما يشير إلى امتيازات وحصانات موظفي الأمم المتحدة. فكان التشريع المحلي على شكل «قانون المنظمات الدولية» هو الذي نظم العلاقة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة بقدر ما يتعلق بمقر المنظمة وامتيازات وحصانات موظفيها.

ويمكن تلخيص السياسة والمبادىء العامة المشتركة بين هذا العدد الكبير نسبياً من الاتفاقيات الدولية العامة واتفاقيات الوكالات المتخصصة واتفاقيات المقر والتشريعات الداخلية بالنقاط الرئيسية التالية:

١ - التأكيد على حرية واستقلال المنظمات الدولية بنصوص عامة.
٢ - التأكيد على أن الغرض من التمتع بالحصانات والامتيازات هو ليس لخدمة المصلحة الشخصية للموظفين الدوليين بقدر ما هو ضروري لأداء وظيفتهم وتسهيل مهمة المنظمة الدولية التي ينتمون إليها، وأن من حق وواجب المنظمات الدولية وموظفيها التنازل عن الحصانات طالما وقفت حجر عثرة في طريق تحقيق العدالة ودون الإضرار بمصالح المنظمة.
٣ - النص على التعاون مع السلطات المحلية لتسهيل الاجراءات اللازمة لتحقيق وسير العدالة وضمان الامتثال لأنظمة .وقواعد الأمن وتجنب الإساءة للنظام العام الداخلي.
٤ - النص على الطرق المناسبة المتبعة لحل المنازعات الناجمة عن التمتع بالحصانات والامتيازات.

رابعاً ـ حصانات وامتيازات المنظمات الدولية:

(١) القياس على البعثة الدبلوماسية:

تتمتع المنظمات الدولية (مقراتها ومبانيها «Premises» وملكيتها) كشخصيات حكمية جماعية «Corporate bodies» بحصانات وامتيازات خاصة بها مستقلة عن

الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها الأفراد العاملين فيها من الموظفين الدوليين وممثلي الدول المبعوثين لتمثيل دولهم فيها، كما هو الحال بالتمييز بين البعثة الدبلوماسية وأعضاء البعثة. وقبل الولوج في موضوع حصانات وامتيازات المنظمات الدولية لا بد من الإشارة في البداية إلى أن معظم قواعد هذه الحصانات والامتيازات مستعار من القانون أو التعامل والعرف الدبلوماسي.

فمن أجل تحقيق الأهداف التي تسعى لتحقيقها البعثات الدبلوماسية والمنظمات الدولية قضت الضرورة العملية بارتباطها بالعلاقات القانونية نفسها التي تربطهما بالدولة المضيفة أو المستقبلة[١١]. إن استقلال المنظمة الدولية وحريتها في أداء وظائفها المنصوص عليها في دساتيرها المنشئة لها استوجب منذ ولادة المنظمات الدولية تمتعها بالامتيازات والحصانات التي تتمتع بها البعثات الدبلوماسية في ظل القانون الدولي العام. وقد وجدت هذه الحقيقة طريقها في اتفاقيات المقر للمنظمات الدولية العالمية والمنظمات والوكالات المتخصصة الأخرى. فالمادة الثالثة من اتفاقية منظمة العمل الدولية على سبيل المثال جاءت لتؤكد أن المنظمة «تتمتع بالحصانات المعروفة بالقانون الدولي العام بالحصانات الدبلوماسية». هذا وقد أكد القانون الذي جاء مكملاً ومحدداً لاتفاقية المقر بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة على أن المنظمات الدولية وأملاكها حيثما وجدت تتمتع بالحصانات نفسها التي تتمتع بها الحكومات الأجنبية ضدّ أي شكل من أشكال الإجراءات القضائية[١٢]. وهذا المبدأ العام المعترف به في معظم الاتفاقيات يقودنا إلى القول بأنه في حالة غياب النصوص الصريحة التي يمكن أن تنطبق على حالة معينة تتعلق بالوضع القانوني لمقرات ومباني المنظمات الدولية في دولة أجنبية، فيمكن الرجوع إلى القاعدة المناسبة في القانون الدولي العام وعلى الأخص القانون الدبلوماسي، إلا إذا وجد نص صريح في الاتفاقية يشير إلى خلاف ذلك.

(٢) مدى حصانات وامتيازات المنظمات الدولية:

أ ـ الحصانة القضائية:

منذ أن حلت نظرية الضرورة العملية ومتطلبات الوظيفة محل النظرية الخيالية

---

(١١) C.W. Jenks, The Legal Personality of International Organization, **British Yearbook of International Law,** 22, 1945, P. 58.

(١٢) Public Law 291, Section 2, Paragraph B, 79 **th,** Congress.

التي نادى بها كروشس والكتاب المتقدمون لتبرير تمتع البعثة الدبلوماسية والسفراء بالحصانة الدبلوماسية على أساس الامتداد الاقليمي للدولة المرسلة وبالتالي وقوع السفارة خارج حدود السيادة الاقليمية للدولة المستقبلة، لم تعد تعتبر مقرات وبنايات السفارات جزءاً من إقليم الدولة المرسلة، ومن باب أولى لم يكن عملياً اعتبار مقرات المنظمات الدولية أو بناياتها جزءاً من إقليم المنظمات لأنها لا تملك إقليماً ولا سيادة بالأصل. فهي بعبارة بسيطة تقع في اقليم الدولة المضيفة. والملاحظ على بعض اتفاقيات المقر المعقودة بين الدول المضيفة والمنظمات الدولية العالمية والوكالات المتخصصة التي تتواجد مقراتها وبناياتها في تلك الدول، أنها أرادت حسم موضوع تطبيق القوانين المحلية على المقرات وفضلت عدم ترك الاجتهاد فيه أو القياس على ما جرى عليه العرف والتعامل الدبلوماسي في مجال مقر البعثات الدبلوماسية مفتوحاً فنصت صراحة على ضرورة تطبيق القوانين المحلية. فالبند السابع (ب) من اتفاقية المقر المعقودة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة قد نص على أن «القوانين الفيدرالية وقوانين الولاية والقوانين المحلية للولايات المتحدة تطبق ضمن منطقة المقر باستثناء الحالات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية أو في الاتفاقية العامة (الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٣ شباط ١٩٤٦) ويشير النص الاستثنائي في البند الثامن من اتفاقية المقر إلى منح الأمم المتحدة حق «إصدار الأنظمة النافذة المفعول ضمن منطقة المقر لغرض وضع الشروط الضرورية لأداء وظائفها أداء كاملاً». وإذا تعارضت القوانين والأنظمة الفيدرالية أو المحلية أو قوانين وأنظمة الولاية مع أنظمة الأمم المتحدة المخولة لها بموجب هذا البند فإنها لا تطبق ضمن منطقة المقر. وواضح أن ليس لمثل هذا النص سابقة في التعامل الدبلوماسي لاختلاف طبيعة وظائف وأهداف المنظمة الدولية عن البعثة الدبلوماسية فالأولى تعمل لتحقيق أهداف دولية أو عالمية تخدم المصالح المشتركة لجميع الدول بضمنها الدولة المضيفة. أما البعثة الدبلوماسية فتسعى لتحقيق المصالح الفردية الخاصة بالدولة المرسلة التي تمثلها البعثة الدبلوماسية، وقد تتعارض، وكثيراً ما تتعارض، مع مصالح الدولة المضيفة. وخير مثال يمكن أن يضرب على أفضلية أنظمة مقر الأمم المتحدة التي تنظم شؤونها الداخلية لغرض قيامها بواجباتها على أكمل وجه هو الاختصاص التام للمحكمة الادارية للأمم المتحدة في البت في جميع المنازعات الناشئة عن عقود العمل وشؤون موظفي الأمم المتحدة الإدارية والتأديبية الأخرى بموجب النظام الأساسي للمحكمة والأنظمة واللوائح الداخلية التي وضعتها الجمعية

العامة حتى ولو تعارضت مع الأنظمة والقوانين المحلية للولايات المتحدة(١٣).

إن استثناء البعثة الدبلوماسية وهيئة البعثة من الخضوع لاختصاص المحاكم في الدولة المعتمدين لديها لا يعني عدم تطبيق القوانين المحلية على مقر البعثة. فالجرائم التي ترتكب في مقر البعثة وفي بناياتها تعتبر قد ارتكبت في إقليم الدولة المستقبلة وتخضع لاختصاص محاكمها مثل أية جريمة أخرى ارتكبت في اقليمها. وهكذا الحال بالنسبة للجرائم التي ترتكب في مقر المنظمة الدولية. فالاختصاص الجنائي للأمم المتحدة ـ إن وجد ـ لا يتعدى حق المنظمة بطرد الفاعل من منطقة المقر، أما إنزال العقوبة به فهو من حق السلطات المحلية التي تطبق عليه القوانين الداخلية.

وقد جاء البند الثاني من المادة الثانية من الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها التي اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ ١٣ شباط ١٩٤٦ بأن الأمم المتحدة وأموالها وموجوداتها أيا كان مكانها أو حائزها تتمتع بالحصانة القضائية ما لم تتنازل عنها بصراحة في أية حالة خاصة وعلى أن لا يتناول هذا التنازل إجراءات التنفيذ وتتضمن اتفاقيات المقر والاتفاقية العامة للوكالات المتخصصة نصاً مشابهاً من حيث المعنى وان اختلف بعض الشيء من حيث الصياغة(١٤).

والحصانة القضائية تشمل المنظمة وأموالها وموجوداتها حيثما وجدت ومهما كان حائزها. فلو كان موقع أموال وموجودات المنظمة خارج نطاق مقرها الرسمي ومبانيها ـ كأن تكون في حوزة ممثليها المبعوثين بمهمة رسمية إلى بلد آخر فتشملها الحصانة القضائية. كذلك أموالها المودعة في البنوك حتى لو كانت تلك البنوك في دولة غير الدولة التي يقع فيها مقرها الرسمي.

والحصانة تعني الحماية من أي شكل من أشكال الإجراءات القانونية،

---

(١٣) راجع:

Adnan Al - Bakri **The role of the United Nations Administrative Tribunal in Securing the International Civil Servents' Career.** Baghdad: The National Printing Co. 1967.

(١٤) على سبيل المثال: البند الثالث من اتفاقية منظمة الطيران المدني الدولية مع كندا، المادة (١٢) من اتفاقية اليونسكو مع فرنسا، البند (١٧) من اتفاقية منظمة الغذاء الدولية مع ايطاليا، البند الأول من اتفاقية منظمة العمل الدولية مع سويسرا، والمادة (٦) من اتفاقية المنظمة الدولية للرصد الجوي مع سويسرا.

كالحجز على أموال المنظمة استيفاء للديون، والتبليغ القضائي[١٥].

وقد قضت إحدى المحاكم الفرنسية بأن مجلس منظمة التعاون الاقتصادي الأوروبي بموجب بروتوكول حصانة المنظمة يتمتع بالحصانة التامة من اختصاص المحاكم الفرنسية يضمن ذلك الدعوى المقامة ضده من قبل مالك الأرض المجاورة التي طلب فيها من المحكمة منع المجلس من إنشاء بناية لمكاتبه على الأرض المملوكة للمجلس[١٦].

فيجوز للمنظمة التنازل عن الحصانة بشرط أن يكون التنازل صريحاً. ولكن هل يعتبر الالتزام التعاقدي للمنظمة بالتنازل عن حصانتها في عقد تبرمه ملزماً للمنظمة أم يجب أن يتم التنازل أثناء قيام دعوى معينة ويصاحب إجراءات الدعوى؟ لقد أجابت على هذا السؤال اتفاقية صندوق النقد الدولي حيث أباحت للصندوق التنازل عن حصانته في كلا الحالتين[١٧].

أما عبارة «وعلى أن لا يتناول هذا التنازل إجراءات التنفيذ» التي جاءت في آخر البند (٢) من المادة (الثانية) التي نحن بصددها فتعني بعبارة بسيطة ومختصرة أن إجراءات التنفيذ لا تشملها الحصانة. فتنفيذ الحكم مرتبط بالدعوى. فإذا تنازلت المنظمة عن حصانتها القضائية وقبلت إجراءات الدعوى أمام المحاكم وصدر حكم ضدها فإنها لا تستطيع إيقاف إجراءات تنفيذ الحكم بحجة الحصانة القضائية.

ب ـ حرمة المباني والمحفوظات:

تشترك جميع اتفاقيات المنظمات الدولية العامة واتفاقية المقر في النص على

---

(١٥) **U.N. Handbook on the legal statue , privileges and Immuniteis of the United Nations.** UN. Doc. STLEG2, 19 Sept. 1952.

(١٦) **International Laxw Reports,** 1954, PP. 259 - 260.

(١٧) المادة ٩ الفقرة ٣ من اتفاقية صندوق النقد الدولي.

(١٨) المادة (٢) فقرة (٣) من الاتفاقية العامة المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦. وكذلك المادة (٢) من اتفاقية المقر بين سويسرا والأمم المتحدة، والمادة (٦) فقرة (٢) من اتفاقية منظمة العمل الدولية مع سويسرا، والبندان (١٧)، (١٨) من اتفاقية منظمة الغذاء والزراعة مع ايطاليا، والمادة (٧) من اتفاقية منظمة الرصد الجوي مع سويسرا، والبند الرابع فقرة (١) من اتفاقية منظمة الطيران المدني مع كندا، والمادة السادسة من اتفاقية اليونسكو مع فرنسا.

أن تكون حرمة المباني التي تشغلها مصونة. ويمكن اعتبار حرمة المباني مبدءاً عاماً تتمتع بموجبه لمنظمات الدولية بالإعفاء من التفتيش والاستيلاء والمصادرة ونزع الملكية ومن أي نوع آخر من أنواع الإجراءات الجبرية التنفيذية أو الادارية أو القضائية أو التشريعية[١٨]. فلا يجوز دخول أو اقتحام مباني المنظمة الدولية دون إذن صريح من المنظمة، وهذا يعني أن السلطات المحلية سواء كانت إدارية أم قضائية أم عسكرية أم بوليسية لا يمكنها دخول منطقة مقر المنظة أو المباني التابعة لها لأداء أي عمل رسمي إلا بموافقة الرئيس الإداري الأعلى للمنظمة ـ كالأمين العام في حالة الأمم المتحدة ـ وبالشروط التي حددتها كل اتفاقية وللأغراض التي أعطيت من أجلها الموافقة[١٩].

ويتصل بموضوع الجرائم التي ارتكبت ضمن منطقة مقر المنظمة الدولية اتصالاً مباشراً بحرمة المنظمة تحريم دخول أو اقتحام السلطات المحلية لمبانيها لإلقاء القبض على الفاعل وإنزال العقوبة. والملاحظ خلو الاتفاقيات المختلفة من نصوص محددة تحكم الموضوع والاكتفاء بالإشارة إلى التعهد بالتعاون مع السلطات المختصة «لخدمة العدالة». ولكن اتفاقية المقر بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة تحتوي على عدد من النصوص التي لها صلة مباشرة بالموضوع. فالاتفاقية تؤكد على سريان القوانين المحلية ما لم تتعارض مع أنظمة الأمم المتحدة التي خولت الاتفاقية إصدارها[٢٠]. ولا تستطيع قوات الشرطة دخول منطقة مقر المنظمة إلا بموافقة الأمين العام وبموجب الشروط المتفق عليها[٢١]. وللأمم المتحدة الحق بطرد الأشخاص من مقرها بسبب مخالفتهم لأنظمتها أو لأسباب أخرى. ولكن السلطة المسؤولة عن حجزهم أو حبسهم أو معاقبتهم هي السلطة الامريكية المعنية بموجب القوانين والأنظمة الصادرة عنها[٢٢].

والموضوع الآخر الذي له علاقة مباشرة بحرمة مقر ومباني المنظمات الدولية هو موضوع اللجوء «Asylum» إلى المنظمة. فالملاحظ أن الاتفاقية العامة واتفاقيات

---

(١٩) على سبيل المثال: البند التاسع فقرة (أ) من اتفاقية المقر بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة.

(٢٠) البند السابع (ب) والبند الثامن من الاتفاقية.

(٢١) البند التاسع (ج) من الاتفاقية.

(٢٢) البند العاشر من الاتفاقية.

المقر المتعلقة بالحصانات خالية من النص على ما يؤكد أو ينفي حق اللجوء من حيث المبدأ. وقياساً على مقر البعثات الدبلوماسية التي لم يعترف لها العرف الدبلوماسي الدولي ولا اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ بحق اللجوء، وانطلاقاً من الصيغة الحيادية للمنظمة الدولية التي تفرض عليها الالتزام بالابتعاد عن الصراع السياسي بين الدول الاعضاء بصورة عامة، واحترام الموقف السياسي للدولة المضيفة وقوانينها الداخلية بصورة خاصة، فليس هناك ما يبرر تمتع المنظمة الدولية بحق اللجوء قانونياً أو سياسياً.

ومع ذلك يجب التمييز بين حق اللجوء «Asylum» والأيواء «Refuge». فالاتفاقيات العامة واتفاقيات المقر لم تتطرق إلى موضوع اللجوء من حيث المبدأ كما ذكرنا لكنها وضعت أحكاماً مقيدة أو مشروطة لتنظيم حالات خاصة. فاتفاقية المقر بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة على سبيل المثال قد ألزمت المنظمة بعدم استخدام مقرها كي يصبح مأوى أو ملاذاً للأشخاص الذين يحاولون تجنب إلقاء القبض عليهم بموجب القوانين الفدرالية أو المحلية أو قوانين الولايات، أو أنهم مطلوبون من قبل حكومة الولايات المتحدة لتسليمهم إلى دولة أخرى، أو الأشخاص الذين يحاولون التهرب من التبليغات القضائية[٢٣]. كذلك اتفاقية منظمة الطيران المدني مع كندا[٢٤]. واتفاقية اليونسكو مع فرنسا[٢٥] واتفاقية منظمة الغذاء والزراعة الدولية مع ايطاليا[٢٦]. وهناك ظروف خاصة يخضع فيها اللجوء إلى الأحكام العامة للعرف الدبلوماسي حيث يجوز اللجوء المؤقت أو الإيواء لأسباب إنسانية بحتة مثل ايواء شخص أفلت من ملاحقة الغوغاء إلى أن يزول الخطر المهدد لحياته أو حماية المنظمة لموظفيها أو أي عضو من أعضاء أو ممثلي الدول لديها في حالة قيام حرب بين دولهم ودولة المقر أو اضطرابات داخلية تهدد سلامتهم في الدولة المضيفة بسبب جنسيتهم أو أصلهم أو معتقداتهم.

أما بالنسبة لمحفوظات المنظمة الدولية ـ الوثائق والمراسلات ـ فقد نص البند الرابع من الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦ على أن

---

(٢٣) البند التاسع فقرة (ب) من الاتفاقية.

(٢٤) اتفاقية منظمة الطيران المدني مع كندا (البند (٤) فقرة (٣).

(٢٥) اتفاقية اليونسكو مع فرنسا (المادة (٦) فقرة (٣).

(٢٦) اتفاقية منظمة الغذاء والزراعة مع ايطاليا (المادة (٧) فقرة (ب).

تكون حرمة محفوظات الأمم المتحدة وبصورة عامة جميع الوثائق التي تملكها أو تحوزها مصونة أيا كان مكانها. وتكاد أن تتكرر هذه الصياغة في جميع اتفاقيات المقر مع الوكالات المتخصصة[٢٧].

وهذه الحصانة ضرورية لضمان حفظ الوثائق الدولية الأصلية وصيانتها وضمان كتمان المراسلات الرسمية وعدم تسربها بما يهدد حسن سير العمل والعلاقة الودية بين المنظمة والدول الأعضاء. كما أن فيها ضماناً لسلامة الموظفين الذين تحتم عليهم وظيفتهم كتابة التقارير[٢٨]. ولولا هذه الحصانة لتعرضت حرية واستقلال المنظمة اللازمتين لأداء عملها لتدخل السلطات المحلية التنفيذية والقضائية والتشريعية حيث لا يجوز لها بموجب هذه الحصانة إلزام المنظمة بتسليم أية وثيقة دون رضاها. ولا يجوز للسلطات المحلية تفتيش المحفوظات أو مصادرتها أو الاطلاع عليها.

جـ ـ الامتيازات النقدية والمالية:

يمكن اعتبار الامتيازات النقدية التي وردت في الاتفاقية العامة المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦ نموذجاً تبنته اتفاقيات الوكالات المتخصصة واتفاقيات المقر الأخرى. فيجوز للأمم المتحدة، دون أن تخضع في الحقل المالي لأي نوع من أنواع الرقابة أو الأنظمة الداخلية أن تحوز الأموال

---

(٢٧) اتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا (المادة ٢ البند الثالث)، منظمة الطيران المدني مع كندا (البند الخامس)، اليونسكو مع فرنسا (م ١٤ ف ٢)، منظمة الغذاء والزراعة مع ايطاليا (البند ١٩)، سويسرا مع منظمة العمل الدولية (المادة ٨) ومع منظمة الصحة الدولية (المادة ٨) ومع منظمة الأرصاد الجوية (م ٨).

(٢٨) ذكرت جريدة «الوطن» الكويتية بعددها الصادر بتاريخ ١٩٨٢/١٠/١٩ نقلاً عن «لوماتان الفرنسية» أن تقريراً سرياً كشف عنه في بلجيكا خبير في صندوق النقد الدولي قد أفاد بأن دولة زائير هي في وضع سياسي واقتصادي يرثي له بسبب «فساد الفريق الحاكم». وذكر الخبير الذي شغل منصب رئيس البنك المركزي في زائير قبل انتسابه لصندوق النقد الدولي «سلسلة من الحكايات المذهلة عن هدر أموال الدولة» وأمثلة من «الفساد التي تتضمن حسابات سرية وأرصدة في سويسرا وفواتير مسددة عدة مرات وشيكات ضرورية وإعانات وهمية. . . الخ» إن مثل هذه التقارير السرية قد يعتمد عليها إلى حد كبير في منح القروض للدول. وأن الاحتفاظ بسريتها ضمان أكيد لحماية مصالح المؤسسة الدولية وسلامة واضع التقرير، وأن الكشف عنها قد تم بناء على حرية تصرف الصندوق الدولي وممارسته لسلطاته التقديرية بعد إصدار القرار واستنفاد التقرير لسريته، أو بناء على التصرف الشخصي للخبير على أسوأ الاحتمالات.

والذهب والعملة على أنواعها وأن تكون لهـا حسابـات بأيـة عملة تشاء. وأن تنقل أموالها وذهبها أو عملتها بحرية داخل البلد أو خارجه وأن تحول أي عملة تكون في حيازتها إلى عملة أخرى(٢٩) وقد ورد في البند السادس من الاتفاقية العامة لامتيازات الأمم المتحدة في ممارسة الحقوق المالية والنقدية المخولة لها أن تراعي مـا تبديـه حكومة أية دولة من الـدول الأعضاء من مـلاحظات بقـدر ما تستـطيع تلبيتهـا ودون الإضرار بمصالح المنظمة. وقد جرت العادة على احتواء اتفاقيات المقرعلى مثل هذا النص. وهذه الامتيازات تتلاءم مع طبيعة المنظمة الدولية والأغراض التي وجدت من أجلها. فكونها منظمة دولية يعني انتشار فروعها أو مكاتبها ونشاطاتها في جميع أنحاء العالم. وهذا يتطلب تمتعها بحرية تحويل أموالها بأية عملة أجنبية لتمويل مشاريعها ودفع رواتب موظفيها وتغطية مصاريفها الأخرى، كما يقتضي تمتعها بالحرية بتسلّم الأموال بأية عملة وتحويلها إلى أية عملة أخرى دون التقيد بقيود التحويل الخارجي وأنظمة النقد المحلية التي تصل في بعض الدول التي تحاول حماية نظامها المالي والاحتفاظ بالعملة الصعبة لأغراض تغطية تكاليف المشاريـع التنموية إلى حد منـع التحويل بالعملات الأجنبية أو تقييده بقيود ثقيلة.

أما بالنسبة للامتيازات المالية فتتمتع المنظمات الدولية بالإعفاء من الضرائب المباشرة والإعفاء من الرسوم الجمركية ومن تدابيـر الحظر والقيـود المفروضـة على الاستيـراد والتصديـر، والإعفـاء من رسـوم الإنتـاج والبيـع كلمـا كـان ذلـك ممكنـاً إدارياً(٣٠).

(١) الإعفاء من الضرائب المباشرة:

تعفى الأمم المتحدة وموجوداتها وإيراداتها وأمـوالها الأخـرى من كل ضـريبة مباشرة، ويستثنى من الإعفاء الضرائب التي لا تخـرج في الواقـع عن كونهـا مجرد مقابل للخدمات العامة(٣١) ولسنا بحاجة للتعليق على هذه الامتيازات فله ما يقابله في

---

(٢٩) البند الخامس (أ، ب) من الاتفاقية، البند السابع من اتفاقيـة الوكـالات المتخصصة. البنـد الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا، البند (٢١) من اتفاقية منظمة الغذاء والزراعة مع ايطاليا، والمادة ١٧ من اتفاقية اليونسكو مع فرنسا، والبند الثامن من اتفـاقية منـظمة الـطيران المدني مع كندا، والمادة (١١) من اتفاقية منظمة العمل الدولية مع سويسرا.

(٣٠) البند السابع (الفقرات أ، ب، ج) من الاتفاقية العامة للأمم المتحدة.

(٣١) البند السابع (أ) من الاتفاقية.

الحصانات الدبلوماسية التي أتينا على تفصيلها في الفصل السابع من الكتاب.

وتتمتع الوكالة الدولية المختصة والمنظمات الأخرى بهذا الإعفاء[٣٢]. وإذا كان المبرر الرئيسي للامتيازات المالية التي تتمتع بها البعثات الدبلوماسية هو مبدأ المعاملة بالمثل فإن هذا المبدأ غير وارد بالنسبة للمنظمات الدولية حيث لا يوجد للمنظمة الدولية «اقليم» يمكن أن تتمتع فيه بعثات الدول المشاركة، في المنظمة بالإعفاءات الضريبية والامتيازات المالية الأخرى. وتمتعها يتم على حساب الدولة التي يقع مقر المنظمة في إقليمها وليس على حساب المنظمة نفسها. لذلك وجب البحث عن مبرر منح الامتيازات المالية والضريبية للمنظمات الدولية في مجال آخر غير مجال التعامل الدبلوماسي. وخير مبرر يمكن أن يساق هو أن إثراء الدولة التي يقع فيها مقر المنظمة الدولية أو أحدفروعها بفرض الضرائب على الأموال الدولية يتناقض مع السياسة الدولية العامة[٣٣] التي تبنتها الدول لتشجيع قيام المنظمات الدولية ومساعدتها على أداء وظائفها وتحقيق الأهداف التي وجدت من أجلها لخدمة الصالح الدولي المشترك. بالإضافة إلى ذلك فإن السماح للدول بجباية الضرائب من مقرات وفروع المنظمات الدولية التي تتواجد في أقاليمها سيجعلها في وضع مالي أفضل من الدول التي لا تتمتع بهذا الامتياز.

(٢) الإعفاء من الرسوم الجمركية ومن قيود الاستيراد والتصدير:

تعفى الأمم المتحدة من الرسوم الجمركية ومن تدابير الحظر والقيود المفروضة على الاستيراد والتصدير إلى ما تستورده أو تصدره لاستعمالها الرسمي، مع العلم بأنه لا يجوز لها أن تبيع ما استوردته متمتعاً بالإعفاء في البلد الذي تم الاستيراد فيه إلا بالشروط التي تتفق عليها مع حكومة ذلك البلد. لهذا النص الذي ورد في الاتفاقية العامة المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦، الفقرة (ب) من البند ٧ ما يشابهه في اتفاقيات المقر للوكالات المتخصصة

---

(٣٢) البند الخامس (أ) من اتفاقية المقر بين الأمم المتحدة وسويسرا، المادة (١٠) من اتفاقية منظمة العمل الدولية مع سويسرا، المادة (١٠) من اتفاقية منظمة الصحة العالمية مع سويسرا، المادة (١٠) من اتفاقية منظمة الأرصاد الجوي مع سويسرا، والبند السادس (أ) من اتفاقية منظمة الطيران المدني مع كندا، والمادة (١٥) (١) من اتفاقية اليونسكو مع فرنسا، والبند (٢٠) (أ) من اتفاقية منظمة الغذاء والزراعة مع ايطاليا.

(٣٣) Wilfred Jenks, some Legal Aspects of Financing international Institutions. **Transactions of the Grotivs Society**, No. 28, P. 122.

والمنظمات الدولية الأخرى[٣٤].

إن موضوع إعفاء المنظمات الدولية من الرسوم الجمركية ومن تدابير الحظر والقيود على الاستيراد والتصدير قياساً على ما تتمتع به البعثات الدبلوماسية من الامتيازات نفسها لا يثير كثيراً من التساؤلات من حيث المبدأ العام. ويمكن الرجوع إلى ما يوازيه في الفصل الخاص بالبعثات الدبلوماسية[٣٥]. ولكن الذي يثير التساؤل من حيث التفاصيل هو الحجم الهائل لمطبوعات المنظمات الدولية وتوزيعها وبيعها استيراداً وتصديراً. فقد فسرت منظمة العمل الدولية نص «الإعفاء من الرسوم الجمركية ومن تدابير الحظر والقيود» المفروضة على الاستيراد والتصدير بالنسبة للمطبوعات على أن المنظمات الدولية تتمتع بالإعفاء من الرسوم الجمركية على مطبوعاتها الرسمية، بالإضافة إلى ضمان استيراد المعدات وشحن الأجهزة اللازمة لها دون دفع الرسوم عليها[٣٦]، أما الأمم المتحدة فقد فسرت عبارة «المطبوعات» التي وردت في الفقرة (جـ) من البند السابع من الاتفاقية على أنها تشمل جميع المطبوعات المشحونة للوكلاء لغرض البيع والتوزيع وكذلك الأفلام ومناهج الراديو المعدة من قبلها كجزء من مناهج الإعلام والتوعية سواء كانت مستوردة أو مصدرة لغرض العرض والإذاعة[٣٧] وهذا يعني شمولها بالإعفاء من الرسوم الجمركية ومن تدابير الحظر والقيود المفروضة على الاستيراد والتصدير بالنسبة للمطبوعات والذي ورد في الفقرة (جـ) من البند السابع المار ذكرها. ولكن هل يشمل الإعفاء من تدابير الحظر والقيود الإعفاء من الرقابة على المطبوعات؟ ن هذا التساؤل يستحق الاهتمام حيث لم تتخذ الإجراءات لتوضيحه بدقة على ضوء دعوة الأمم المتحدة لضمان حرية تبادل المعلومات. ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى تردد الدول في التنازل عن حقها في رقابة المطبوعات حيث لمّا ترق حرية التعبير عن الرأي وتبادل المعلومات إلى درجة الاعتراف بها كجزء من القواعد الآمرة في القانون الدولي أو حتى كجزء

---

(٣٤) مع سويسرا البند الخامس من اتفاقية مقر الأمم المتحدة، المادتان (١) و(٢) من تدابير تنفيذ اتفاقية منظمة العمل الدولية، والمادة الأولى من تدابير تنفيذ اتفاقية منظمة الصحة المالية، والمادتان (١٥) (١٦ فقرة ٢) من اتفاقية منظمة الارصاد الجوي، والمادة السادسة (ب) و (جـ) من اتفاقية منظمة الطيران المدني مع كندا، والمادة (١٥) فقرة (هـ) من اتفاقية اليونسكو مع فرنسا، والبند (٢٠) (جـ) و (هـ) من اتفاقية منظمة الغذاء والزراعة مع ايطاليا.

(٣٥) الفصل السابع (الامتيازات المالية والجمركية) من الكتاب.

(٣٧) **U.N. Handbook of The Legal Status, Privilages and Immunities of the U.N.,** 1952, P. 29.

من القانون الدولي الوضعي. ولا تزال هذه الحرية والحريات الأخرى التي تضمنها الإعلان عن حقوق الإنسان مجرد تعبير عن مثل عليا تهتدي بها الدول وتسعى لتحقيقها في المستقبل(٣٨). أما الدول التي تسمح باستيراد المطبوعات بصورة عامة دون رقابة عليها فإنها تفعل ذلك بسبب حماية قوانينها المحلية وضمان دساتيرها لحرية الرأي.

(٣) الإعفاء من رسوم الإنتاج والبيع:

ليس للأمم المتحدة - كقاعدة عامة - أن تطالب بإعفائها من رسوم الإنتاج ومن رسوم البيع الداخلة في ثمن الأموال المنقولة وغير المنقولة - ومع ذلك فإن على الدول الاعضاء عندما تعقد المنظمة لاستعمالها الرسمي صفقات شراء عامة تدخل في ثمنها رسوم هذا النوع أن تتخذ كلما أمكنها ذلك التدابير الإدارية المناسبة لحسم الرسوم المذكورة أوردّها(٣٩).

فالأمم المتحدة وبعض الوكالات المتخصصة والمنظمات الدولية الأخرى التي أوردت في اتفاقياتها مثل هذا الإعفاء، لا تتمتع بالإعفاء الكامل من رسوم البيع غير المباشرة التي تجبي من المصدر وتدخل في ثمن الأموال المنقولة وغير المنقولة التي تشتريها - ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى الصعوبات العملية التي يمكن أن تنشأ فيما لو طبق هذا الإعفاء بصورة مطلقة وما يتطلب تطبيقه من إجراءات إدارية معقدة لحسم الرسوم أو ردها إلى المنظمة بعد إتمام صفقات الشراء. أما الصفقات «المهمة» مثل شراء المعدات والأجهزة بالجملة فتدخل ضمن اتخاذ الدولة التدابير الادارية المناسبة لحسم الرسوم أو ردها للمنظمة حيث تكون الصفقات قليلة العدد والرسوم المدفوعة عنها باهظة تستحق الجهود الإدارية المبذولة لردها(٤٠). أما بالنسبة للأموال الثابتة أو غير المنقولة مثل العقارات والمباني فالظاهر أن شراءها يجب أن يخضع دائماً للإعفاء من رسوم البيع الداخلة في ثمنها لأنها «صفقات شراءٍ مهمة» في كل الأحوال(٤١).

---

(٣٨) M. Akehurst, **A Modern Introduction to International Law,** (3rd, ed.) London: George Allen Unwin, 1977, P.P. 78 - 79.

(٣٩) البند الثامن من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦.

(٤٠) مذكرة منظمة العمل الدولية:
International Labor Office, **Official Bulletin,** Vol. 25, April 1944, . 77 - 78.

(٤١) راجع تطبيقات الأمم المتحدة وتأويلاتها في:
Handbook on the Legal Status, Privileges and Immunities of the U.N. 1952, P. 29.

أما اتفاقية منظمة الطيران المدني مع كندا فقد أعطت الحق للمنظمة باسترجاع أو حسم الرسوم التي دفعتها عن صفقات الشراء التي قامت بها بموجب الشهادات الخاصة الصادرة من المنتجين أو بائعي الجملة المجازين (البند السابع) ويلاحظ أنه لو اختلفت صياغة النص فإن متطلبات الإعفاء من الرسوم واحدة، أما الشراء المباشر من المنتج (أو المصنع) أو من بائعي الجملة. ويدخل ذلك كما هو واضح تحت مفهوم الصفقات المهمة التي جاءت بها اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة، وقد نصت اتفاقية اليونسكو مع فرنسا على إجراءات مختلفة في استرجاع الرسوم غير المباشرة حيث يتم استرجاعها بمبالغ إجمالية «Lump Sums» يتم الاتفاق عليها بين اليونسكو والحكومة الفرنسية. (المادة ١٦).

د ـ التسهيلات الخاصة بالاتصال والمواصلات:

تتمتع الأمم المتحدة في إقليم كل دولة من أعضائها بالنسبة إلى رسائلها الرسمية بمعاملة لا تقل رعاية عن معاملة حكومة تلك الدولة لحكومة أية دولة أخرى ولبعثتها الدبلوماسية وذلك فيما يتعلق بالأولوية والأجور والرسوم الخاصة بالرسائل البريدية والبرقية السلكية واللاسلكية والمرسلة بواسطة الراديو والصور المرسلة بواسطة اللاسلكي والمخابرات الهاتفية وغيرها، وكذلك فيما يتعلق بالرسوم المفروضة على الأنباء المرسلة إلى الصحف ودور الإذاعة. ولا يجوز فرض أية رقابة على المكاتبات الرسمية للأمم المتحدة أو على غير ذلك من رسائلها الرسمية.

وللأمم المتحدة حق استعمال الرموز وإرسال مكاتباتها وتلقيها بواسطة رسل أو حقائب يكون لهم ولها ما للحقائب الدبلوماسية والرسل الدبلوماسيين من حصانات وامتيازات[٤٢]. وقد وردت هذه الأحكام في اتفاقية الوكالات المتخصصة واتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا، واتفاقيات منظمة العمل الدولية، ومنظمة الصحة الدولية، ومنظمة الإرصاد الجوي مع سويسرا، ومنظمة الطيران المدني مع كندا، ومنظمة اليونسكو مع فرنسا، ومنظمة الغذاء والزراعة مع ايطاليا[٤٣].

---

(٤٢) المادة الثالثة (البند التاسع والعاشر) من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦ (الاتفاقية العامة للأمم المتحدة).

(٤٣) البندان (١) و(٢) من اتفاقية الوكالات المتخصصة، واتفاقية الأمم المتحدة مع سويسرا المادة (٣) البندان ٧، ٨) واتفاقيات منظمة العمل الدولية (المادتان ١٢، ١٣) ومنظمة الصحة العالمية (المادتان، ١٢، ١٣) ومنظمة الإرصاد الجوي (المادتان (١٢)، (١٣) مع سويسرا)، ومنظمة الطيران المدني (البندان التاسع والعاشر) مع كندا، ومنظمة اليونسكو مع فرنسا (المادتان (١٠)، (١١) ومنظمة الغذاء والزراعة مع ايطاليا (البنود ١١، ١٢، ١٤).

ويمكننا استخلاص القواعد التالية من نصوص هذه الاتفاقية وهي :

(١) التزام الدولة المضيفة بمنح المراسلات الرسمية للمنظمة معاملة لا تقل رعاية عن تلك التي تمنحها للبعثات الدبلوماسية المعتمدة في إقليمها. ويبدو أن هذا الالتزام مطلق وغير مشروط. ويتعلق هذا الالتزام بالأولوية والأجور والرسوم الخاصة بالرسائل البريدية والبرقية والسلكية واللاسلكية والمرسلة بواسطة الراديو والصور المرسلة بواسطة اللاسلكي والمخابرات الهاتفية وغيرها وكذلك فيما يتعلق بالرسوم المفروضة على الأنباء المرسلة إلى الصحف ودور الإذاعة.

(٢) لا يجوز فرض أية رقابة على المكاتبات أو على غير ذلك من رسائل المنظمة الرسمية. وقد يبدو هذا الالتزام مطلقاً لأول وهلة، ولكن مقتضيات الأمن الداخلي وجدت طريقها إلى بعض الاتفاقيات وأصبحت قيداً على تمتع المنظمات بهذا الامتياز بمعناه المطلق. فاتفاقية الوكالات المتخصصة مثلاً قد منحت الدول الأطراف في الاتفاقية الحق في تبني احتياطات أمنية مناسبة بالاتفاق بينها وبين الوكالة المتخصصة[٤٤]. والفارق الجوهري بين القيد على حماية المراسلات ووسائل الاتصال الأخرى التي تتمتع بها البعثات الدبلوماسية وتلك التي تتمتع بها المنظمات والوكالات الدولية هو أن الدولة المضيفة وحدها هي التي تقرر ما يجب اتخاذه من «احتياطات الأمن المناسبة» في الحالة الأولى، وضرورة استشارة المنظمة الدولية والاتفاق معها على القيود في الحالة الثانية. وهذه ميزة في حصانات وامتيازات المنظمات الدولية ليس لها ما يوازيها في التعامل أو القانون الدولي الدبلوماسي.

(٣) للمنظمة الدولية حق استعمال الرموز واستخدام الرسل والحقائب لنقل مراسلاتها. ويتمتع الرسل بما يتمتع به حاملو الحقيبة الدبلوماسية، وكذلك تتمتع حقائب المنظمات الدولية بما تتمتع به الحقائب الدبلوماسية من حصانات وامتيازات.

خامساً ـ حصانات وامتيازات الموظفين الدوليين :

دساتير المنظمات المتخصصة والاقليمية والاتفاقيات الدولية المنشئة لها،

---

(٤٤) البند (١٢) من اتفاقية الوكالات المتخصصة. أما الاتفاقيات الأخرى التي تبنت مثل هذا القيد فهي اتفاقية منظمة الطيران المدني مع كندا (البند ١٠) واتفاقية منظمة الغذاء والزراعة مع ايطاليا (البند ١٤ فقرة جـ) واتفاقية منظمة العمل الدولية مع سويسرا (المادة ٢٥ ف ٣).

واتفاقيات المقر هي مصدر الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها موظفوها.

أما بالنسبة للأمم المتحدة كمنظمة عالمية وبالنسبة لموظفيها فقد أثير موضوع الامتيازات والحصانات التي تتمتع بها وموظفوها لأول مرة في مؤتمر سان فرانسسكو وأدخلته لجنة المشاكل القانونية للمؤتمر في جدول أعمالها. وقد أقرت اللجنة بأن ميثاق الأمم المتحدة يجب أن ينص على منح المنظمة وموظفيها الامتيازات والحصانات الضرورية لإنجاز مهامهم. وبناء على اقتراح اللجنة أضيفت المادة ١٠٥ لميثاق الأمم المتحدة[٤٥].

ويلاحظ أن الفقرة (١) من المادة تشير إلى «المنظمة» كوحدة متميزة تشمل جميع الهيئات أو الفروع التي تكونها والتي نص على إنشائها الميثاق فقط أي التي وجدت بحكم الميثاق ـ بالإضافة إلى جميع الهيئات والفروع التي يمكن أن تنشأ مستقبلاً بموجب الصلاحية المخولة بالميثاق، كالتي ينشئها مجلس الأمن أو الجمعية العامة أو المجلس الاقتصادي والاجتماعي مثلاً. أما الوكالات والهيئات غير التابعة للمنظمة الدولية بصورة مباشرة، حتى لو ارتبطت بها عن طريق الميثاق، مثل الوكالات المتخصصة، فلا تدخل في مضمون الفقرة (١).

أما الفقرة الثانية فتشير إلى: (أ) ممثلي الدول الأعضاء في المنظمة ـ الدائمين وغير الدائمين ـ الذين تبعثهم دولهم للمشاركة في فعاليات المنظمة. (ب) موظفي المنظمة وفروعها الرئيسية المشار إليها في الفقرة (١).

وقد تجنبت المادة ١٠٥ وصف الحصانات والامتيازات التي تتمتع بها المنظمة وموظفوها بالدبلوماسية، مؤكدة بذلك على الطبيعة الخاصة لهذه الحصانات

---

(٤٥) **Documents of The U.N. Conference on International Organization.** San Francisco, 1945, Vol. XII, - Commission VI, Judicial organization, PP. 703 - 5.

المادة ١٠٥ من ميثاق الأمم المتحدة: ـ

١ ـ تتمتع الهيئة في أرض كل عضو من أعضائها بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها تحقيق مقاصدها.

٢ ـ وكذلك يتمتع المندوبون عن أعضاء الأمم المتحدة وموظفو هذه الهيئة بالمزايا والإعفاءات التي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالهيئة.

٣ ـ للجمعية العامة أن تقدم التوصيات بقصد تحديد التفاصيل الخاصة بتطبيق الفقرتين الأولى والثانية في هذه المادة ولها أن تقترح على أعضاء الهيئة عقد اتفاقات لهذا الغرض.

والامتيازات التي ما وجدت إلا لخدمة الغرض من خلق المنظمات الدولية وما تقتضيه ضرورة تحقيق أهدافها وضمان استقلال موظفيها في ممارسة وظائفهم فقط.

أما الفقرة (٣) من المادة (١٠٥) من الميثاق التي نحن بصـددها فقـد خولت الجمعية العامة تقديم التوصيات التي تراها ضرورية لوضع التفاصيل الكفيلة بتطبيق نصـوص الفقرة الأولى والثانية من هـذه المادة، أو تقـديم الاقتـراح لأعضـاء الأمم المتحـدة بوضـع المعاهـدات المناسبـة لتحقيق التمتـع بـالامتيـازات والحصـانـات الدبلوماسية.

وقد اتخذت اللجنة السادسة (القانونية) إحدى اللجان الـرئيسية المنبثقـة عن الجمعية العامة، بناء على توصية الجمعية العامة المبنية على تقرير اللجنة التحضيرية للأمم المتحدة، بإعداد مشروع الاتفاقية العامة لامتيازات وحصانات الأمم المتحدة. وكـانت اللجنة التحضيـرية لـلأمم المتحدة قـد وضعت الإطار العـام لنصوص تلك الامتيازات والحصانات ولكنها لم تقرر فيما إذا كان تطبيقها سيتم عن طريق تقـديم توصيات للدول الأعضاء، تتبناها في تشريعاتها الـداخلية كمـا تشاء، أو عن طـريق تبنيها لاتفاقية عامة من قبل تلك الدول. وحين عرض الموضوع على اللجنة السادسة الفرعية مالت اللجنة تبنيها لاتفاقية عامة[٤٦].

ولكنهـا أضافت بـأن تبني الاتفاقيـة لا يعني قطع الـطريق أمام احتمـال تبني توصيات أو اتفاقيات اضافية تتعلق بنقاط معينة في الاتفاقية تساعد على تطبيقها. وقد وافقت الجمعية العامة على هذا الرأي واعتمدت مشروع الاتفاقية المعدل من قبـل اللجنة الفرعية بتاريخ ١٣ شباط ١٩٤٦. وتأكيداً للمرونة أضيفت المادة ٣٦، وهي المادة الأخيرة، إلى الاتفاقية والتي أجازت الأمين العام أن يعقد مع واحدة أو أكثر من الدول الأعضاء اتفاقيات اضافية لملاءمة أحكام هذه الاتفاقية مع أوضاع هذه الدولة على أن تعرض هذه الاتفاقيات الإضافية في كل حالـة من الحالات على الجمعيـة العامة للموافقة عليها.

ولعـل من أهم المواضيـع التي يجب التأكيـد عليها بصـورة خاصـة بمناسبـة الحـديث عن امتيازات وحصـانات المـوظفين الدوليين هـو موضـوع شمولهم بهـذه الامتيازات والحصانات حتى لو كانوا من مواطني الدولة التي يعملون فيها ـ فاتفاقية

---

(٤٦) Sixth Committee, **First Report of the Sub - Committee on Privileges and Immunities.** Doc. AC. 617 - 26 Jan. 1946.

متيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ لم تميز بين الموظفين الذين هم من جنسية الدولة العاملين للمنظمة الدولية فيها وبين هؤلاء الذين لا يحملون جنسيتها. أما اتفاقية الوكالات المتخصصة فلا تميز بين الموظفين الذين يحملون جنسية الدولة المضيفة عما سواهم إلا ما يتعلق بالإعفاء من الخدمة العسكرية (البند ٢٠) ويختلف الحال بعض الشيء بالنسبة للوكالات المتخصصة. فاتفاقيات المقر المعقودة بينها وبين الدول المضيفة تشير إلى تشددها في منح الامتيازات والحصانات لموظفيها حيناً وإرخائها أحياناً أخرى. فقانون الولايات المتحدة لحصانات المنظمات الدولية المكمل لاتفاقية مقر الأمم المتحدة يستثنى المواطنين الامريكيين العاملين في مقر المنظمة في نيويورك من التمتع بالإعفاء من ضريبة الدخل على رواتبهم وبمنح الإعفاء لغير المواطنين[٤٧].

أما الحكومة السويسرية فقد سمحت باتفاقيات المقر المعقودة بينها وبين الوكالات المتخصصة العاملة في اقليمها بالاستثناء من الاختصاص المحلي على قدم المساواة بين مواطنيها والأجانب إلا ما يتعلق بالإعفاء من الخدمة العسكرية[٤٨]. ولا تسمح الحكومة الفرنسية بتمتع مواطنيها بالحصانة القضائية الكاملة حتى لو كانوا من كبار موظفي اليونسكو وحصرت تمتعهم بالحصانة بالنسبة للتصرفات المتعلقة بأدائهم لواجباتهم الرسمية فقط. وميزت بين الموظفين الفرنسيين والأجانب العاملين في مقر اليونسكو بالنسبة للإعفاء من الخدمة العسكرية ولم تسمح لمواطنيها بهذا الإعفاء[٤٩].

وهكذا بالنسبة لاتفاقية المقر بين إيطاليا ومنظمة الغذاء والزراعة الدولية حيث ميزت بين المواطنين والأجانب العاملين في المنظمة بالنسبة للإعفاء من الخدمة العسكرية والإعفاء من الضرائب المباشرة على الدخل من خارج ايطاليا، ولم تسمح لمواطنيها بالتمتع بهذه الامتيازات[٥٠].

وعلى الرغم من التباين في منح الامتيازات والحصانات للموظفين الدوليين العاملين في المنظمات الدولية المختلفة، تشترك الاتفاقيات جميعها بالاعتراف

---

(٤٧) البند الرابع فقرة (ب).

(٤٨) اتفاقية منظمة العمل الدولية مع سويسرا (المادة ١٧) على سبيل المثال.

(٤٩) اتفاية اليونسكو مع فرنسا (المادة ١٩) فقرة (٣) والمادة (٢٣).

(٥٠) البند (٢٨) من الاتفاقية.

بالحصانة من الإجراءات القضائية بالنسبة للتصرفات والأعمال الرسمية التي يقوم بها الموظفون الدوليون دون تمييز بين المواطنين والأجانب.

ولو اتخذنا الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦ نموذجاً عاماً للامتيازات والحصانات التي يتمتع بها الموظفون الدوليون، لاستنتجنا بأن أهم الامتيازات والحصانات التي نصت عليها مختلف الاتفاقيات، بصورة أو أخرى، هي:

أ - الحصانة من الاجراءات القضائية.
ب - الاعفاء من الضريبة على المرتبات والمكافآت.
جـ - الإعفاء من التزامات الخدمة الوطنية.
د - الاعفاء من قيود الهجرة وإجراءات قيد الأجانب.
هـ - التسهيلات الخاصة بتحويل وتبادل العملة.
و - تسهيلات العودة إلى الوطن.
ز - الاعفاء من رسوم الاستيراد[٥١].

وسنتناول بحث أهم هذه الحصانات والامتيازات.

(١) الحصانة من الإجراءات القضائية:

يتمتع موظفو الأمم المتحدة بالحصانة من الإجراءات القضائية في كل ما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من قول أو كتابة أو عمل[٥٢]. ويتمتع الأمين العام والأمناء العامون المساعدون جميعاً هم وأزواجهم وأولادهم القصر، علاوة على الامتيازات والحصانات الممنوحة لكل موظفي الأمم المتحدة، بالامتيازات والحصانات والإعفاءات والتسهيلات الممنوحة للمبعوثين الدبلوماسيين وفقاً للقانون الدولي[٥٣].

وهذا يعني أن موظفي الأمم المتحدة الذين هم دون مرتبة الأمين العام والأمناء العامين المساعدين. لا يتمتعون بالحصانة القضائية المطلقة بل بالحصانة المقيدة عن كل ما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية من قول أو كتابة أو عمل لها علاقة مباشرة

---

(٥١) البند (١٨) الفقرات (أ)، (ب)، (جـ)، (د)، (هـ)، (و)، (ز) من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦.
(٥٢) المصدر نفسه. الفقرة (أ).
(٥٣) المصدر نفسه. البند (١٩).

بتأدية وظيفتهم ولا تتعداها إلى تصرفاتهم الشخصية خارج نطاق عملهم الرسمي.

أما الأمين العام ومساعدوه فيتمتعون بالحصانة المطلقة قياساً على المبعوثين الدبلوماسيين وقد قضت إحدى محاكم نيويورك بأن المدعو كوبتشيف الموظف الروسي الجنسية في مقر الأمم المتحدة لا يتمتع بالحصانة الدبلوماسية الكاملة ضد التهمة الموجهة له وهي التجسس، لأن التجسس ليس له علاقة بوظيفته الرسمية في الأمم المتحدة ويقع خارج نطاق عمله الرسمي[٥٤].

وبموجب البند (٢٠) من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ منحت الاتفاقية الحق للأمين العام وأوجبت عليه كذلك، أن يرفع الحصانة عن أي موظف وفي أية حالة يرى معها أن تلك الحصانة تحول دون أن تأخذ العدالة مجراها دون الاضرار بمصالح الأمم المتحدة. فمن واجب الأمين العام أن يرفع الحصانة عن الموظفين الذين يتمتعون بالحصانة القضائية الكاملة إذا كان الأمر يتعلق بمسألة شخصية ليس لها علاقة بأداء الموظف لواجباته الرسمية.

ومع ذلك فعلى المنظمة أن تحتفظ بسلطتها التقديرية لتقرر في كل قضية فيما إذا كانت الحصانة «تحول دون أن تأخذ العدالة مجراها وأن من الممكن رفعها دون الإضرار بمصالح الأمم المتحدة». ويصبح من واجب المنظمة حماية موظفيها إذا كانت القضية المطروحة على السلطات الإدارية أو القضائية يشم منها رائحة التمييز العنصري أو الاضطهاد العقائدي أو كان ممثلوها في بلد يسود ه الغضب من مواقف المنظمة[٥٥]. أما الجهة المخولة برفع الحصانة عن الأمين العام فهي مجلس الأمن كما جاء في العبارة الأخيرة من البند[٢٠].

هذا وتطلب البند[١٧] في الاتفاقية من الأمين العام تحديد فئات الموظفين الذين تسري عليهم أحكام المادتين الخامسة والسابعة ـ أي الموظفين الذين يتمتعون بالحصانات والامتيازات ـ ويعرضها على الجمعية العامة ويقوم بموافاة حكومات جميع الدول الأعضاء بها، وإعلامها من وقت لآخر بأسماء الموظفين الذين تشملهم هذه الفئات.

---

(٥٤) **Annual Digest and Reports of Public International Law Cases,** 1949, Case No. 102, PP. 293 - 297.

(٥٥) Jenks C. Wilfred, **International Immunities,** London: Stevens and Sons, 1961. P. 119.

وقد حذت اتفاقية الوكالات المتخصصة حذو اتفاقية الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ ومنحت الحصانة التامة للرئيس التنفيذي لكل منظمة متخصصة ونواب أو مساعدي الرؤساء التنفيذيين دون سواهم[٥٦]. أما الموظفون الآخرون فهم محصنون من الإجراءات القضائية فيما يصدر عنهم من قول أو كتابة أو فعل بصفتهم الرسمية فقط. أما اتفاقيات المقر فإنها وإن كانت تتفق من حيث المبدأ على منح الحصانة من الإجراءات القضائية لموظفي الوكالات والمنظمات المختلفة، لكن بعضها يختلف عن بعض من حيث درجة التمتع بها. فاتفاقية اليونسكو مع فرنسا مثلاً تمنح الحصانات والامتيازات الدبلوماسية لعدد أكبر من الموظفين (بالإضافة إلى مدير المنظمة العام ونائبه) ولكنها تستثنى من ذلك المواطنين الفرنسيين الذين يعملون في الوكالة وتمنحهم الحصانة من الإجراءات القضائية بالنسبة لما يصدر عنهم بصفتهم الرسمية فقط. ويشمل هذا الاستثناء مدير المنظمة العام ونائبه إن كانا، أو كان احدهما من المواطنين الفرنسيين. حينئذ يحرمان أو يحرم أحدهما، من التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية الكاملة[٥٧]. وتتميز اتفاقية المقربين سويسرا والأمم المتحدة بشيء من المطاطية. فهي وإن نصت بالحرف على منح الأمين العام ومساعديه فقط الحصانة الكاملة من بين الموظفين الآخرين، لكنها أعطت الحق للأمين العام بمنح الرئيس الإداري للأمم المتحدة في سويسرا الحصانة الكاملة. بالإضافة إلى ذلك وبموجب مبدأ «المنظمة الأولى بالرعاية» كان بالإمكان التوسع في منح الحصانة الكاملة ليشمل بعض - يتفق على عددهم - الموظفين الآخرين العاملين في مقر الأمم المتحدة في جنيف[٥٨].

هذا ويمكن اعتبار النص على استمرار تمتع الموظف بالحصانة في كل ما يصدر عنه أثناء تأدية واجباته الرسمية، الذي تضمنه بعض الاتفاقيات مبدءاً «عاماً» يطبق في جميع الحالات حتى لو لم ينص عليه صراحة في الاتفاقيات الأخرى وذلك لحكمة المبدأ نفسه وما يتضمنه من حماية للموظف الذي ترك العمل في المنظمة الدولية وضمان عدم مسئوليته عما صدر منه من قول أو كتابة أو فعل وقت ممارسته لعمله[٥٩].

---

(٥٦) البند (٢١) من الاتفاقية.

(٥٧) المادة (١٩) من الاتفاقية.

(٥٨) United Nations, **Handbook on the Legal Status, Privileges and Immunities of the United Nations, 1952, PP. 216 - 219.**

(٥٩) C. Wilfred Jenks, **International Immunities,** Stevens and Sons, 1961 P. 116.

ولقد التفتت اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ إلى فئة أخرى لا يقل دورها في خدمة أغراض الأمم المتحدة عن الموظفين الدوليين الآخرين وهي فئة الخبراء الذين يقدمون المشورة الفنية في شتى المجالات للحكومات المستفيدة من مساعدات الأمم المتحدة، حيث خصصت الاتفاقية مادة مستقلة للخبراء الموفدين في مهمة للأمم المتحدة ومنحتهم الامتيازات والحصانات اللازمة لممارسة وظائفهم بحرية تامة مدة قيامهم بمهامهم بما في ذلك الوقت الذي يقضونه في أسفارهم المتعلقة بتلك المهام. والحصانات التي يتمتعون بها هي:

أ - الحصانة فيما يتعلق بالقبض عليهم أو حبسهم أو حجز أمتعتهم الشخصية.

ب - الحصانة من الإجراءات القضائية بكل أنواعها فيما يصدر عنهم من قول أو كتابة أو فعل أثناء قيامهم بتأدية واجباتهم. وهم يظلون متمتعين بهذه الحصانة حتى بعد انتهاء المهمة الموفدين من أجلها[٦٠].

ويتمتع خبراء الوكالات المتخصصة بالحصانات نفسها كما جاء في اتفاقية الوكالات المتخصصة[٦١].

(٢) الامتيازات المالية والجمركية:

يتمتع موظفو الأمم المتحدة بإعفاء من الضريبة على المرتبات والمكافآت التي يتقاضونها من الأمم المتحدة. ويحق لهم استيراد أثاثهم وأمتعتهم معفاة من الرسوم حال تسلمهم العمل في الدولة المعنية[٦٢] ويتمتع موظفو الوكالات المتخصصة بالاستثناءات نفسها من الضريبة على المرتبات التي يتقاضونها بالشروط نفسها المطبقة على موظفي الأمم المتحدة[٦٣]. وتتضمن الاتفاقيات الأخرى الامتيازات نفسها باستثناء اتفاقية المقر المعقودة بين كندا ومنظمة الطيران المدني الدولية التي لا تسمح بتمتع الموظفين الكنديين المقيمين في كندا والعاملين في المنظمة بالإعفاء من الضرائب على المرتبات والمكافآت التي يتقاضونها[٦٤].

ومن أكثر مواضيع الامتيازات والحصانات إثارة للرأي العام هو موضوع إعفاء

---

(٦٠) المادة السادسة، البند (٢٢) فقرة (أ) و (ب).

(٦١) **U.N. Repertery of Practice of United Nations Organs,** Vol. V, 1955, **P.** 352.

(٦٢) المادة (٥) بند (١٨) فقرة (ب) (ز) من اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦.

(٦٣) المادة (١٩) فقرة (ب) من اتفاقية الوكالات المتخصصة.

(٦٤) البند (٢٤) من الاتفاقية.

مواطني الدولة العاملين في منظمة دولية من الضرائب على الدخل وإلزام من سواهم على دفعها من لا يعملون في المنظمات الدولية. تلك الحالة قد خلقت نوعاً من عدم التوازن في المدخولات بين من هم في الدرجة والكفاءة نفسها من المواطنين. وفي الوقت نفسه يمكن أن يؤدي فرض الضريبة على المواطن وإعفاء زميله الأجنبي العامل في المنظمة نفسها إلى عدم التوازن والإخلال بالمساواة بينهم وإثراء الدولة المضيفة على حساب الأعضاء الآخرين في المنظمة. وللتوفيق بين الدعوة لإلغاء الإعفاء من الضرائب ومصلحة المنظمات الدولية في تمتع موظفيها الدوليين تعادل الضريبة التي تجبيها الحكومة المحلية، إلا أن حصيلتها تعود للمنظمة. وفي هذه الحالة طلب من الحكومات التي تمنح الإعفاء من ضريبة الدخل الوطنية على المرتبات والمكافآت التي يتقاضاها الموظفون الدوليون العاملون في اقليمها تفادي ازدواجية الضريبة، أي الامتناع عن فرض الضريبة على المرتب نفسه أو المكافأة بعد جبايتها من المنظمة الدولية(٦٥).

ويتمتع الموظفون الدوليون بالامتيازات نفسها التي تمنح للموظفين الذين هم في مثل درجتهم من أعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى حكومة الدولة صاحبة الشأن فيما يتعلق بالتسهيلات الخاصة بتمويل وتبادل العملة. ويحق لهم استيراد أثاثهم وأمتعتهم معفاة من الرسوم حال تسلمهم العمل في الدولة المضيفة، أي لمرة واحدة حين التحاقهم بعملهم فقط(٦٦).

(٣) الإعفاء من التزامات الخدمة الوطنية:

يمكن تصنيف الامتيازات التي تتمتع بها المنظمات الدولية بالنسبة لإعفاء موظفيها من واجبات الخدمة الوطنية إلى امتيازات مطلقة وامتيازات محدودة. فالاتفاقية العامة لامتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ تمنح الإعفاء المطلق لكافة موظفي الأمم المتحدة من التزامات الخدمة الوطنية دون اعتبار لجنسيتهم(٦٧). وكذلك اتفاقية المقر بين كندا ومنظمة الطيران المدني الدولية التي منحت الإعفاء المطلق لموظفي المنظمة العاملين في كندا دون تمييز بين المواطنين الكنديين والأجانب(٦٨). أما معظم الاتفاقيات فتستثنى مواطني الدولة المضيفة

---

(٦٥) General Assembly Resolution 239 (111) A of 18 November 1948.

(٦٦) المادة (٥) البند (٢٨) فقرة (هـ) و (ز) من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦، ولهذه النصوص ما يشابهها في جميع الاتفاقيات الأخرى تقريباً.

(٦٧)المادة(٥) بند ١٨ فقرة (جـ).

(٦٨) البند (٢٠) فقرة (ب) و (٢٢) فقرة (جـ) و (٢٤).

العاملين في المنظمة أو المنظمات الدولية المتواجدة في إقليمها من الإعفاء مع اختلاف في تفاصيل إجراءات الإعفاء[٦٩]. فاتفاقية الوكالات المتخصصة تتطلب لفرض الإعفاء من الخدمة إعداد قائمة بأسماء موظفي الوكالة المشمولين بالإعفاء بسبب مرتبتهم الوظيفية من قبل الرئيس التنفيذي للوكالة وموافقة الدولة المعنية على إعفائهم. أما الآخرون الذين لم يشملهم الاعفاء ـ أي الذين لم ترد أسماؤهم في القائمة ـ فعلى الدولة المضيفة تأجيل دعوتهم أو دعوة بعضهم، للخدمة الوطنية بناء على طلب الوكالة المعنية وذلك لضمان استمرار العمل في الوكالة[٧٠].

(٤) الإعفاء من قيود الهجرة وتسهيلات العودة إلى الوطن:

يعفى الموظفون الدوليون هم وأزواجهم وأفراد أسرهم الذين يعولونهم من قيود الهجرة وإجراءات قيد الأجانب. وهذا الإعفاء له جذوره في القانون الدولي العام العرفي بصورة عامة والتعامل الدبلوماسي بصورة خاصة. ويعني بعبارة مختصرة إعفاء الموظفين الدوليين من الخضوع للقوانين المحلية المتعلقة باكتساب الجنسية بالدرجة الأولى، وخصوصاً بالنسبة للدول التي تمنح جنسيتها بناء على حق التربة ـ أي للمولودين على إقليمها دون اعتبار لجنسية أبويهم أو جنسية أحدهما. وقد نصت على هذا الإعفاء كل الاتفاقيات المتعلقة بحصانات وامتيازات المنظمات الدولية تقريباً[٧١].

وبسبب ازدياد أعداد الموظفين الدوليين منذ انتهاء الحرب العالمية الثانية وقيام الأمم المتحدة والوكالات الدولية المتخصصة وتشعب اهتماماتها وانتشار هذه الأعداد في شتى أنحاء المعمورة فرضت الضرورة نفسها على حماية الموظفين الدوليين وتأمين سلامة العودة إلى وطنهم أو إلى مقرات عمل أخرى في أوقات الأزمات كقيام حالة حرب بين الدولة التي تستضيف المنظمة الدولية التي يعملون فيها والدولة التي

---

(٦٩) على سبيل المثال: البند (١٥) فقرة (جـ) من اتفاقية المقر بين سويسرا والأمم المتحدة. والمادة (١٠) من ترتيبات تنفيذ الاتفاقية بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية، والمادة (١٠) من ترتيبات تنفيذ الاتفاقية بين سويسرا ومنظمة العمل الدولية، والمادة (١٠) من ترتيبات تنفيذ الاتفاقية بين سويسرا ومنظمة الصحة العالمية، والمادة (٨) من اتفاقية المقر بين سويسرا ومنظمة الرصد الجوي (ذكرها: C. Wilfred Jenks, Op. cit, pp. 125 - 126)

(٧٠) البند (٢٠) من الاتفاقية.

(٧١) المادة (٥) البند (١٨) فقرة (د) من اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦.

يحملون جنسيتها، أو نشوب قلاقل واضطرابات أو أعمال شغب أو ثورات داخلية فهل يجب مدهم بالحصانة التامة ضد اعتقالهم كأعداء أو كأسرى حرب؟ أو هل يجب معاملتهم معاملة لائقة حتى يحين أوان تسفيرهم؟ وهل يجب تمتعهم بحرية المغادرة إلى أية جهة يرغبون؟ لقد أجابت على هذه الأسئلة اتفاقية حصانات وامتيازات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ وحذت حذوها معظم الاتفاقيات الأخرى حين نصت على حصول الموظفين الدوليين هم وأزواجهم وأفراد أسرهم والذين يعولونهم على التسهيلات عينها التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين في وقت الأزمات الدولية فيما يتعلق بالعودة إلى وطنهم[٧٢].

ولا شك أن القياس على المبعوثين الدبلوماسيين فيه ضمان أكيد لحرية وسلامة عودة ومغادرة الموظف الدولي في الظروف الحرجة التي وصفناها وبالشروط التي تساءلنا عنها والتي تطبق على الدبلوماسيين.

سادساً ـ حصانات وامتيازات ممثلي الدول في المنظمات الدولية:

(١) الممثلون غير الدائمين:

عند بحث الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها ممثلو الدول لدى المنظمات الدولية يجب التمييز بين الممثلين الدائمين وغير الدائمين «Ad hoc» فالممثلون غير الدائمين لمعظم المنظمات الدولية ـ أي الأشخاص الذين تبعثهم دولهم للمشاركة في اجتماعات الهيئات الرئيسية والفرعية للمنظمة أو في المؤتمرات التي تدعو إليها يتمتعون ـ كقاعدة عامة ـ بامتيازات وحقوق على مستوى أقل من الذي يتمتع به الممثلون الدبلوماسيون. والفرق الأساسي يكمن في المقارنة بين الاتفاقيات الدولية التي تمنح الامتيازات والحصانات للمنظمات وموظفيها وقواعد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التي تنظم الامتيازات والحصانات للدبلوماسيين. فلو أخذنا الاتفاقية المتعلقة بامتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها لعام ١٩٤٦ كنموذج للاتفاقيات المماثلة للمنظمات الدولية الأخرى لوجدنا بأن ممثلي الدول الأعضاء يتمتعون بالحصانات والامتيازات التالية أثناء ممارستهم لوظائفهم وسفرهم إلى مقر الاجتماع وعودتهم منه:

---

(٧٢) المادة (٥) البند (١٨) فقرة (و) من الاتفاقية.

أ - الحصانة فيما يتعلق بالقبض عليهم أو اعتقالهم وحجز أمتعتهم الشخصيه، والحصانة القضائية التامة فيما يصدر عنهم بوصفهم ممثلين لدولهم من قول أو كتابة أو عمل.

ب - حرمة الوثائق والمراسلات.

جـ - حق استعمال الرموز وتلقي المراسلات بواسطة الرسل والحقائب المختومة.

د - إعفاؤهم وزوجاتهم من قيود الهجرة وإجراءات قيد الأجانب، والتزامات الخدمة الوطنية.

هـ - التسهيلات عينها التي تمنح لممثلي الحكومات الأجنبية الموفدين في مهام رسمية مؤقتة فيما يتعلق بالقيود المفروضة على تداول العملة أو تحويلها.

و - الحصانات والتسهيلات عينها التي تمنح للمبعوثين الدبلوماسيين فيما يتعلق بأمتعتهم الشخصية.

ويمكننا تلخيص الفارق الجوهري بين ما يتمتع به ممثلو الدول بالمقارنة مع ما يتمتع به المبعوثون الدبلوماسيون من حصانات وامتيازات بقولنا إن حصانات وامتيازات الطبقة الأولى تنصب على ماله علاقة مباشرة بأداء الوظيفة وأثناء ممارستها فقط، أما الصنف الثاني فيتمتعون بها حتى خارج نطاق عملهم. وعبارة «الحصانة القضائية التامة» التي وردت في الفقرة (أ) المار ذكرها مثلاً مقيدة بعبارة «أثناء ممارستهم وظائفهم».

(٢) الممثلون الدائمون:

لم تتطرق اتفاقية امتيازات وحصانات الأمم المتحدة لعام ١٩٤٦ لممثلي الدول الدائمين الذين يكونون البعثات الدائمة للأمم المتحدة. ويعزى ذلك إلى تمتعهم بصورة عامة بالصفة الدبلوماسية. فالحصانات التي يتمتعون بها لا تقف عند الأعمال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية وتتعلق بمباشرة مهامهم - كما هو الحال بالنسبة للمثلين غير الدائمين - بل تتعداها إلى تمتعهم بالحصانة الكاملة ضد كل ما يصدر عنهم من قول أو فعل سواء كان ذلك بصفتهم الرسمية أم الشخصية أم تتعلق بأداء وظيفتهم أم كان خارجها كما هو الحال بالنسبة للدبلوماسيين. ومواقف الدول المضيفة منهم هي أقل تأثيراً من مواقفها التي يمكن أن تتخذها ضد الدبلوماسيين الاعتياديين إذا اقتضى الأمر ذلك. فالدولة المضيفة التي قبلت مقر المنظمة في إقليمها ليس لها رأي في قبول أو رفض بعثة دولة معينة في إقليمها، وليس لها رأي في الشخص الذي اختارته دولته ليرأس بعثتها كممثل دائم في المنظمة. وأكثر من

ذلك لا تملك الدولة حق إعلان ممثل دائم معين شخصاً غير مرغوب فيه. وبناء عليه سعت الدول المضيفة التي تتواجد واحدة أو أكثر من المنظمات الدولية في إقليمها إلى الاحتفاظ لنفسها بالحق في منح الامتيازات والحصانات الدبلوماسية الكاملة أو عدم منحها أو تقييدها بوضع الشروط اللازمة للتمتع بها بالاتفاق مع المنظمة المعنية(٧٤).

ولعل أهـ موضوع يتعلق بالممثلين الدائمين هو موضوع ممثلي الحكومات غير المعترف بها من قبل الدولة المضيفة. فمنطق عالمية التنظيم الدولي يفرض على جميع الدول قبول ممثلي جميع الدول الأخرى للمشاركة في أعمال ونشاطات المنظمة أو المنظمات الدولية المقيمة في إقليمها. لذا فقد عالجت هذا الموضوع بعض اتفاقيات المقر بنصوص صريحة مثل اتفاقية الأمم المتحدة مع الولايات المتحدة. فممثلو الأعضاء الذين لا تعترف الولايات المتحدة بحكوماتهم يمكن أن يتمتعوا بالامتيازات والحصانات ضمن منطقة مقر الأمم المتحدة فقط، وفي محلات سكناهم ودوائرهم الرسمية، وفي أثناء تنقلهم بين مقر المنظمة ومحلات سكناهم ودوائرهم وأثناء تنقلهم بمهمات رسمية من وإلى الأقطار الأجنبية(٧٥).

ولكن الظاهر أن هذا المنطق لم يعترف به عالمياً ولم يترجم إلى نصوص واضحة مما أدى، أو قد يؤدي إلى إثارة بعض المشاكل العملية. فالاجتماعات الإقليمية لبعض المنظمات الدولية يمكن أن تعقد في أقاليم الدول التي لا تعترف بإسرائيل مثلاً، فهل يجب السماح لممثلي اسرائيل بالمشاركة في هذه الاجتماعات على أسس عالمية المنظمات الدولية وعضوية اسرائيل فيها؟ لقد رفضت باكستان إصدار تأشيرة دخول لممثل اسرائيل للاشتراك في اجتماع اللجنة الاقتصادية لآسيا والشرق الأقصى الذي كان سيعقد في كراتشي عام ١٩٦٠، فألغى الاجتماع وعقد بدلاً من ذلك في بانكوك.

---

(٧٤) لعل أفضل مثال يتعلق بتنظيم وحصانات الممثلين الدائمين في المنظمات الدولية هو اتفاقية المقر المعقودة بين الولايات المتحدة والأمم المتحدة لعام ١٩٤٧، فقد اهتمت هذه الاتفاقية بصورة رئيسية بموضوع الممثلين الدائمين للدول الأعضاء لدى المنظمة في نيويورك. وقد عرف البند (١٥) من الاتفاقية الممثل الدائم بأنه كل شخص معين من قبل دولة عضو كممثل رئيسي مقيم لدى الأمم المتحدة لتلك الدولة أو كممثل مقيم برتبة سفير أو وزير مفوض فوق العادة.

U.N. Rreaty Series, Vol. XI, P. 11.

(٧٥) البند (١٥) الفقرة (٤) من الاتفاقية.

وفي مناسبة أخرى اعترضت الحكومة التونسية على مشاركة ممثلين من الجزائر في اجتماع لجنة الخبراء المعنية من قبل منظمة العمل الدولية الذي كان سيعقد في تونس، فألغى الاجتماع نهائياً(٧٦).

ومن الصعوبة بمكان تصور تبني قاعدة عامة وقبول الدول المطلق بالسماح لممثلي الدول الأعضاء المشاركة في فعاليات المنظمات الدولية العاملة في أقاليمها وبالتالي تمتعهم بالامتيازات والحصانات لارتباط الموضوع بالحساسية القومية ومواقف الدول السياسية بعضها تجاه بعض إما لأسباب جوهرية تتعلق بعدم الاعتراف بدولة معينة بالأصل، أو لأسباب عرضية تتعلق بتوتر العلاقات في فترة زمنية محددة كما كان عليه الحال بين تونس والجزائر لاختلافهما على تبعية بعض الأقاليم.

---

(٧٦) C.W. Henks, OP. CIt., p. 89.

البعثـات الخاصـة

تنظم اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التمثيل الدبلوماسي الدائم بين الدول. وبالتالي فهي لم تعالج الشكلين الرئيسيين الآخرين للتمثيل وهما استخدام البعثات الخاصة، وتمثيل المنظمات الدولية لاختلاف طبيعتهما القانونية والوظيفية عن طبيعة التمثيل الدبلوماسي الدائم. وقد سبق أن عالجنا الموضوعين الأول والأخير في الفصول المتقدمة من البحث. وسنخصص هذا الفصل لمعالجة موضوع البعثات الخاصة لتكتمل صورة التمثيل بأشكاله المختلفة في أذهان المهتمين بالدبلوماسية.

أولاً ـ البداية المعاصرة لظاهرة البعثات الخاصة:

إن موضوع البعثات الخاصة ـ على عكس تمثيل المنظمات الدولية ـ ليس جديداً على الدبلوماسية. فقد سبقت البعثات الخاصة التمثيل الدبلوماسي الدائم قبل بدايته في القرنين السابع عشر والثامن عشر، وكانت أول شكل من أشكال العلاقات الدبلوماسية. ولكن انتشار عادة تبادل المبعوثين والسفارات الدائمة بين الدول قد أدت إلى اختفاء ظاهرة البعثات الخاصة وتقلص المهام الرئيسية التي أنيطت بها لأدائها، حيث انحصرت مهامها، بعد انتشار التمثيل الدبلوماسي الدائم، وإلى وقت قريب، بتمثيل الدولة في المناسبات الرسمية مثل احتفالات التتويج أو تسلم منصب رئاسة الجمهورية في دولة أخرى، أو المشاركة في التشييع الجنائزي أو في أفراح الزواج، وغيرها من المراسم والطقوس. ولا غرابة إذاً في أن يهمل موضوع البعثات

الخاصة، أو يبقى تتحكم به قواعد مضطربة وقليلة حتى بالنسبة لتمتع أعضاء البعثة بالحصانات والامتيازات.

ثم ازداد الاعتماد على البعثات الخاصة في إدارة الشئون والمصالح الرسمية بين الدول، وكانت البداية المعاصرة لظاهرة البعثات الخاصة وزحفها المطرد على الاختصاصات التقليدية للبعثات الدبلوماسية بدرجة لم يألفها العالم حتى قبل بداية التمثيل الدبلوماسي الدائم. وتعزى زيادة الاعتماد على البعثات الخاصة إلى ثلاثة عوامل رئيسية هي (أولاً) التطور التكنولوجي في وسائل المواصلات وما حققه من تقارب المسافات بين أنحاء المعمورة حتى أصبحت المسافت في عصر الطائرات النفاثة تقاس بالساعات بدلاً من الأميال، مما هيأ الفرص أمام القادة السياسيين والمسئولين عن صنع القرار السياسي لتحقيق أكبر عدد من المنجزات عن طريق الاتصال المباشر بأقرانهم في الدول الأخرى أو لبحث المشاكل المعلقة تمهيداً للوصول إلى الحلول المناسبة. والعامل الثاني هو ازدياد نشاط الدول الكمي في شتى مجالات الحياة واعتمادها المتبادل بعضها على بعض لإيجاد الحلول للمشاكل الدولية التي فرضتها إما المصالح أو المصائب المشتركة. والعامل الثالث هو تعقد المشاكل والمصالح النوعية نتيجة للثورة التكنولوجية التي تركت آثارها على شتى مظاهر الحياة المادية والمعنوية للبشر سلباً أو إيجاباً مما أدى إلى زيادة الاعتماد على الخبراء والفنيين المتخصصين الذين ترسلهم دولهم في بعثات خاصة لمعالجة المشاكل الناجمة عن هذه الثورة وإيجاد الحلول المشتركة لها. لقد أصبح من المألوف اليوم زيادة الوفود الرسمية المتخصصة لإحدى الدول أو لمجموعة من الدول لعاصمة دولة أخرى لبحث مشاكل تلوث البيئة، أو لتنسيق الإعلام وتنظيم البث التلفزيوني، أو لتوحيد المناهج التعليمية. وفي الدورة الثالثة والعشرين تبنت الجمعية العامة نفسها اللائحة كاتفاقية بدلاً من الدعوة إلى مؤتمر خاص لمناقشتها وإقرارها، ثم عرضتها على الدول الأعضاء للتصديق عليها في عام ١٩٦٩[١]، فأقرت.

ومن الجدير بالذكر أن جهود القانون الدولي قد انصبت على تطوير القانون الدولي المتعلق بالبعثات الخاصة ودفعها قدماً إلى ما يتناسب مع متطلبات الحياة

---

(١) General Assembly Resolution 2530 (XXIV) 8, December 1969

كذلك: **Reporrt of the International Law Commission: its Works of the 9th session, 1967**, General Assembly Official Records: Twenty second Session, Supplement N. 9 (A6709Rev. 1).

الدولية المتجددة بدلاً من تقنين القانون العرفي الذي لم تجد فيه الكثير لتستند عليه في التقنين على أي حال.

ويعتبر ذلك مثالاً حياً على دور اللجنة، في تطوير القانون الدولي العام، تستحق عليه الثناء والتقدير[٢].

ثالثاً ـ الصفات المميزة للبعثات الخاصة:

ميّزت اتفاقية البعثات الخاصة بصورة واضحة بين البعثات الدبلوماسية الدائمة والبعثات الخاصة، ووصفت الأخيرة بأنها بعثات مؤقتة تمثل الدولة، ترسلها إحدى الدول بموافقة الدولة المرسلة إليها للتعامل معها أو لأداء بعض المهمات المحددة مسبقاً[٣]. وهذا يعني:

(١) ضرورة توفر الصفة التمثيلية في البعثة الخاصة ـ أي أن تكون من أجهزة الدولة الرسمية ويكون لها الصفة القانونية للتعبير عن إرادة الدولة ضمن حدود المهمة المحددة التي أرسلت من أجلها. وهذا يعني بدوره عدم شمول الهيئات والوفود والمؤسسات غير الرسمية التي تزور دولة أجنبية للاتصال بنظيرتها في دولة أخرى، أو للمشاركة معها في مؤتمرات، أو للوصول إلى اتفاق يتعلق بنشاطاتها المتشابهة، حتى لو كانت من مؤسسات النفع العام كجمعيات الهلال الأحمر، أو حماية البيئة، أو مكافحة السرطان، الخ . . .

ولتأكيد الصفة التمثيلية تطلبت الاتفاقية أن تضم كل بعثة خاصة شخصاً واحداً على الأقل يمثل الدولة المرسلة في البعثة الخاصة[٤].

(٢) للبعثة الخاصة صفة مؤقتة طالت أم قصرت مدة إقامتها في الدولة المستقبلة. وهي بذلك تختلف عن البعثة الدبلوماسية التي لا حدود لمدة إقامتها وقت تأسيسها. هذا وإن قطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية لا يعني بالضرورة انتهاء مهمة البعثة الخاصة. فقد تقطع العلاقات الدبلوماسية أو القنصلية وتستمر البعثة الخاصة في أداء مهامها المتفق عليها إلى أن تنتهي المدة المحددة لها[٥].

---

(٢) للاطلاع على نص الاتفاقية راجع:

U.N. Doc. stLEGSER. D12, P. 74.

كذلك

International Legal Metrials, 1970. p. 129.

(٣) المادة (١) فقرة (أ) من الاتفاقية.

(٤) المادة (٩) فقرة (أ) من الاتفاقية.

(٥) المادة (٢٠) الفقرة (٢) من الاتفاقية.

(٣) للبعثة الخاصة وظيفة أو وظائف محددة ومتفق عليها مسبقاً بين الدولتين المرسلة والمستقبلة. ومعنى ذلك أن البعثة الخاصة لا تتمتع بصفة التمثيل العامة التي تتمتع بها البعثة الدبلوماسية الاعتيادية بل يجب تحديد وظائفها بالاتفاق المتبادل بين الدولة المرسلة والدولة المستقبلة قبل بدء الزيارة[٦]. فهي بعثة خاصة مرسلة في مهمة أو مهام خاصة محددة.

صحيح أن اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية قد حددت مهام البعثات الدبلوماسية، لكن ذلك التحديد لم يكن على سبيل الحصر كما ذكرنا بل جاء على سبيل التأكيد على المهام التقليدية للدبلوماسية واعتبارها حداً أدنى لا يمكن الاعتراض عليه أو الحيلولة دون ممارسته[٧]. ولم يشترط اتفاق الدول على مهمات البعثة قبل إقامة العلاقات الدبلوماسية بينها. أما اتفاقية البعثات الخاصة فلم تحدّد مهامها، وأناطت أمر التحديد إلى الدول نفسها واعتبرته شرطاً لقيام البعثة الخاصة.

(٤) ومن الصفات المميزة للبعثات الخاصة بالمقارنة مع البعثة الدبلوماسية هي أن الاعتراف المتبادل بين الدولتين المرسلة والمستقبلة ليس شرطاً مسبقاً لقبول البعثة الخاصة. أما بالنسبة للبعثة الدبلوماسية فلا يتصور قيام تمثيل دبلوماسي بين دولتين غير معترفتين بعضهما ببعض.

رابعاً ـ شروط إرسال البعثة الخاصة:

من أهم شروط إرسال البعثة الخاصة هي موافقة الدولة المستقبلة. ويمكن أن تتم الموافقة بالطرق الدبلوماسية المعتادة أو عن طريق آخر يتفق عليه[٨].

والدولة المرسلة حرة في تعيين أعضاء بعثتها الخاصة بعد تقديم المعلومات الضرورية للدولة المستقبلة المتعلقة بعدد أعضاء البعثة وتكوينها وخصوصاً أسماء ومراكز أعضائها. ولكن الدولة المرسلة مقيدة بالشروط التالية:

(١) يمكن للدولة المستقبلة أن تمتنع عن استقبال البعثة الخاصة إن رأت أن عدد أعضائها غير معقول تبعاً لظروفها والحالات السائدة فيها، أو أن حجم البعثة لا يتناسب مع حاجاتها أو المهمة التي أرسلت لإنجازها. ويمكنها كذلك الامتناع عن

---

(٦) المادة (٣) من الاتفاقية.

(٧) راجع الفصل الثالث (ثانياً) (وظائف الممثل الدبلوماسي والبعثة الدبلوماسية).

(٨) المادة (٢) من الاتفاقية.

قبول أي شخص كعضو في البعثة الخاصة دون إبداء الأسباب[٩].

(٢) يتكون أعضاء البعثة من حيث المبدأ من ممثلي الدولة المرسلة الذين يحملون جنسيتها. ولا يجوز تعيين مواطنين الدولة المستقبلة ولا مواطني دولة ثالثة هم ليسوا كذلك من مواطني الدولة (مزدوجي الجنسية) في بعثة خاصة دون موافقة الدولة المستقبلة. ويجوز سحب الموافقة في أي وقت كان[١٠].

٣ - يجب إخطار وزارة خارجية الدولة المستقبلة، أو أية جهة أخرى تم الاتفاق عليها، بتكوين البعثة الخاصة وبأية تغييرات لاحقة تطرأ على تكوينها، وبموعد وصول ومغادرة أعضاء البعثة، وانتهاء مهمتهم في البعثة، وباستخدام أو إنهاء استخدام الأشخاص المقيمين في الدولة المستقبلة كأعضاء في البعثة أو كمستخدمين خصوصيين، وبتعيين رئيس البعثة أو الممثل الذي تختاره الدولة المرسلة للتصرف أو التحدث باسم البعثة إن لم يكن للبعثة رئيس، أو أي بديل لهما، وبتحديد مكان إقامة البعثة ومحلات سكن أعضائها[١١].

(٤) يجوز للدولة المستقبلة أن تعلن في أي وقت ودون إبداء الأسباب أن عضواً من أعضاء البعثة الخاصة شخص غير مرغوب فيه أو غير مقبول بعد وصوله أو قبل وصوله إقليم الدولة المستقبلة. وإذا رفضت الدولة المرسلة ضمن مدة معقولة استدعاء أو إنهاء مهمة الشخص المعني فيحق للدولة المستقبلة رفض الاعتراف به كعضو في البعثة الخاصة[١٢].

(٥) يجوز لدولة إرسال البعثة الخاصة نفسها إلى دولتين أو أكثر. وفي هذه الحالة يجب على الدولة المرسلة إخطار كل دولة مستقبلة بتكوين البعثة وغير ذلك من المعلومات التي أتينا على ذكرها في الفقرة (٣) الآنفة الذكر في الوقت نفسه الذي تفاتح به الدولة المستقبلة الدولة المعنية للحصول على موافقتها[١٣].

(٦) ويجوز كذلك لدولتين أو أكثر إرسال بعثة خاصة مشتركة إلى دولة أخرى لأداء مهمة مشتركة، كما يجوز لدولتين أو أكثر إرسال بعثات خاصة تمثل كلا منهما

---

(٩) المادة (٨) من الاتفاقية.

(١٠) المادة (١٠) الفقرات (١)، (٢)، (٣) من الاتفاقية.

(١١) المادة (١١) الفقرة (١) من الاتفاقية.

(١٢) المادة (١٢) الفقرتين (١)، (٢) من الاتفاقية.

(١٣) المادة (٤) من الاتفاقية.

في الوقت نفسه إلى دولة أخرى لبحث قضية أو لأداء مهمة مشتركة تم الاتفاق عليها بينهما بعد الحصول مسبقاً على موافقة الدولة المستقبلة بالطرق الدبلوماسية المعتادة أو عن طريق آخر يتفق عليه[١٤].

(٧) كذلك يجوز استخدام إقليم دولة ثالثة لعقد اجتماع بعثات خاصة تمثل دولتين أو أكثر دون مشاركة الدولة الثالثة في الاجتماع. وفي هذه الحالة يجب الحصول صراحة على موافقة تلك الدولة لاستخدام إقليمها للاجتماع. ويحق لها سحب الموافقة أي وقت تشاء. وللدولة الثالثة الحق حين إعطائها الموافقة أن تضع الشروط التي يجب أن تتقيد بها الدولة المرسلة. وعليها في الوقت نفسه أن تراعي حقوق والتزامات الدولة المستقبلة في مواجهة الدولة المرسلة ضمن الشروط التي أعطت بموجبها الموافقة[١٥].

خامساً ـ الأسبقية بين البعثات الخاصة :

إذا تواجدت بعثتان خاصتان أو أكثر في دولة أجنبية فتقرر الأسبقية بينهما على أساس الأحرف الأبجدية لأسماء دولهم كما هو متبع في قواعد البروتوكول المعمول بها في الدولة المستقبلة، ويجوز الاتفاق بين الدول المعنية على غير ذلك.

أما إذا تواجدت بعثتان خاصتان أو أكثر في دولة أجنبية للاشتراك في الاحتفالات أو المناسبات الرسمية فقواعد البروتوكول المتبعة في الدولة المضيفة هي التي تقرر الأسبقية بينهم.

أما الأسبقية بين كل بعثة فقد ترك أمر تقريرها كما يبدو للبعثة ذاتها على أن تحاط الدولة المستقبلة التي يتواجد في اقليمها بعثتان أو أكثر علماً بذلك[١٦].

سادساً ـ امتيازات وحصانات البعثات الخاصة :

(١) مقر ومكاتب البعثة الخاصة :

أ ـ تعفى مكاتب البعثة الخاصة من الضرائب والرسوم الإقليمية المحلية إلا

---

(١٤) المادتين (٥)، (٦) من الاتفاقية.

(١٥) المادة (١٨) الفقرات (١)، (٢)، (٣) من الاتفاقية.

(١٦) المادة (١٦) الفقرات (١)، (٢)، (٣) من الاتفاقية.

ما كان منها لأداء خدمات معينة مثل أجور الماء والكهرباء والتلفون وجمع القمامة الخ . . .[١٧].

ب ـ لمكاتب البعثة الخاصة حرمة. فلا يجوز لوكلاء الدولة المضيفة الدخول لتلك المكاتب إلا بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية الدائمة للدولة المرسلة إذا تطلب الأمر. ويمكن افتراض القبول في حالة نشوب حريق أو في حالات الطوارىء الأخرى التي يمكن أن تهدد السلامة العامة بصورة جدية وبشرط تعذر الحصول على موافقة رئيس البعثة الخاصة أو رئيس البعثة الدبلوماسية الصريحة[١٨]. وتشمل حرمة مكاتب البعثة الخاصة سجلات ووثائق ومراسلات البعثة في كل زمان ومكان، وهذا يعني امتداد الحرمة إلى السجلات والوثائق والمراسلات حتى لو وجدت خارج مكاتب البعثة، على أن تحمل علامات ظاهرة تميزها[١٩]. والحرمة تعني كذلك عدم جواز الاطلاع على الوثائق والمراسلات أو العبث بها أو إتلافها أو تصويرها أو استنساخها، أو كل ما يكشف عن فحواها من قبل سلطات ووكلاء الدولة المستقبلة.

جـ ـ حرية الاتصال. تتمتع البعثة الخاصة بحرية الاتصال مع حكومتها ومع بعثتها الدبلوماسية الدائمة ومع قنصليتها في الدولة المستقبلة، ومع البعثات الخاصة الأخرى الموجودة في الدولة نفسها ومع فروع البعثة إن كان لها أكثر من مكتب ويقع على عاتق الدولة واجب حماية هذه الحرية. وتشمل ممارسة حرية الاتصال حق البعثة الخاصة باستخدام جميع الرسائل المألوفة بضمن ذلك حق استخدام حامل البريد والمواصلات بالرموز والشفرة. ومع ذلك فلا يجوز للبعثة الخاصة نصب واستعمال المراسلات اللاسلكية إلا بموافقة الدولة المستقبلة[٢٠].

(٢) امتيازات وحصانات أعضاء البعثات الخاصة:

أ ـ الحرمة الشخصية. وتشمل عدم تعرضهم لأي نوع من أنواع التوقيف أو الحجز. وعلى الدولة المستقبلة أن تعاملهم بالاحترام اللازم، وعليها أن تتخذ كل الإجراءات الكفيلة بمنع الهجوم على أشخاصهم وإيقاع الأذى بهم والتعرض لحريتهم أو الانتقاص من كرامتهم[٢١]. وتتمتع محلات سكن أعضاء البعثة الخاصة

---

(١٧) المادة (٢٤) الفقرة (١) من الاتفاقية.

(١٨) المادة (٢٥) فقرة (١) من الاتفاقية.

(١٩) المادة (٢٦) من الاتفاقية.

(٢٠) المادة (٢٨) من الاتفاقية.

(٢١) المادة (٢٩) من الاتفاقية.

بالحماية والحرمية أنفسهما التي تتمتع بها مقرت مكاتب البعثة[٢٢]. ولا يشترط أن تقع محلات السكن الخاصة في بناية معينة لكي تتمتع بالحماية، بل تمتد الحماية إلى كل أنواع السكن الذي يختاره أعضاء البعثة الخاصة فرادى وجماعات مثل غرف الفنادق والشقق السكنية وحتى الغرف المستأجرة في بيوت الضيافة (بانسيونات). أو حتى لو كانوا ضيوفاً على الدولة المستقبلة يسكنون في دور ضيافتها الحكومية أو المستأجرة.

ب ـ الحصانة من الاختصاص المحلي. يتمتع أعضاء البعثة الخاصة بالحصانة من الاختصاص الجنائي للدولة المستقبلة بالشروط والاجراءات نفسها التي يتمتع بموجبها المبعوثون الدبلوماسيون بهذه الحصانة كما هو واضح من مقارنة نص الفقرة (١) من المادة (٣١) من اتفاقية البعثات الخاصة بالفقرة (١) من المادة (٣١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١[٢٤]. ويتمتعون ـ كقاعدة عامة ـ بالحصانة من الاختصاص المدني والإداري للدولة المستقبلة على النهج نفسه الذي سارت عليه اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. والاستثناء الوحيد هو عدم شمولهم بالحصانة من القضاء المدني ضد الادعاء بدفع التعويض عن الأضرار الناجمة عن حوادث السيارات التي يقودونها خارج نطاق أدائهم لوظيفتهم الرسمية في البعثة الخاصة[٢٥]. وهذا الاستثناء من الحصانة من الاختصاص المدني في حالة حوادث السير لا وجود له في الحصانات الدبلوماسية.

جـ ـ الإعفاء من الخضوع لتشريع الضمان الاجتماعي. ويخضع هذا الإعفاء للقواعد والشروط نفسها التي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة لتمتع الدبلوماسيين بالإعفاء نفسه[٢٦].

---

(٢٢) المادة (٣٠) من الاتفاقية.

(٢٣) المادة (٢٧) من الاتفاقية.

(٢٤) راجع الفصل السابع «الحصانة من الاختصاص الجنائي».

(٢٥) المادة (٣١) فقرة (٢) (د) من الاتفاقية. راجع الفصل السابع «الحصانة من الاختصاص المدني والإداري».

(٢٦) قارن الفقرة (٣) من المادة (٣٢) من اتفاقية البعثات الخاصة بالفقرة (٣) من المادة (٣٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. كذلك راجع الفصل السابع «الإعفاء من نظام الضمان الاجتماعي».

د - الإعفاء من الرسوم والضرائب: يعفى أعضاء البعثة الخاصة في الدولة المستقبلة من جميع الرسوم والضرائب الشخصية بالشروط والقواعد نفسها التي يتمتع بموجبها المبعوثون الدبلوماسيون بهذا االإعفاء(٢٧).

هـ - الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش: إعفاء أعضاء البعثة الخاصة من دفع الرسوم الجمركية ليس مطلقاً. فللدولة المستقبلة الحق في تشريع القوانين التي تقيد الإعفاء من الضرائب الجمركية(٢٨). وهذا القيد لا وجود له في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية بالنسبة للدبلوماسيين والبعثات الدبلوماسية. وما لم تستعمل الدولة حقها في تقييد ما تستورده البعثة الخاصة أو فرض الرسوم الجمركية على مستورداتها، يحق للبعثة استيراد الحاجات لاستعمالاتها الرسمية معفاة من الرسوم، وكذلك أعضاء البعثة حيث يجوز لهم استيراد الحاجات الشخصية دون دفع الرسوم الجمركية عليها(٢٩).

هذه هي أهم الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها أعضاء البعثة الخاصة أما بالنسبة لبقية الامتيازات والحصانات فقد سارت اتفاقية البعثات الخاصة على نهج اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ إلى درجة التطابق الحرفي في معظم النصوص بين الاتفاقيتين. ومنعاً للتكرار، يمكن الرجوع إلى الفصل السابع من هذا الكتاب للاطلاع على الحصانات والامتيازات الدبلوماسية مما لم ترد في هذا الفصل وتطبيقها على البعثة الخاصة وأعضائها وعائلاتهم والموظفين الإداريين والفنيين وموظفي الخدمة الخصوصيين الملحقين بهم أو بالبعثة... الخ. ومع ذلك وعلى الرغم من التطابق الشديد بين الاتفاقيتين، فهناك بعض أوجه الاختلاف بينهما لا بد من التأكيد عليها وهي: -

أولاً: لا يتمتع أعضاء البعثات الخاصة بالحصانة ضد الادعاء بالأضرار الناجمة عن حوادث السيارات المستخدمة على نطاق أداء الوظيفة الرسمية. (م ٣١ ف د).

ثانياً: للدولة المستقبلة الحق في تشريع القوانين التي تحد من إعفاء البعثات

---

(٢٧) قارن المادة (٣٣) من اتفاقية البعثات الخاصة بالمادة (٣٤) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. كذلك راجع الفصل السابع «الإعفاء من الضرائب».

(٢٨) المادة (٣٥) فقرة (١) من الاتفاقية.

(٢٩) المادة (٣٥) فقرة (أ) و (ب) من الاتفاقية.

المختصة من الرسوم الجمركية (٢،م ف ١).

ثالثاً: يمكن افتراض قبول رئيس البعثة في دخول وكلاء الدولة المستقبلة مكاتب البعثة لعمل اللازم في حالة الطوارىء أو نشوب حريق إذا تعذر الحصول على موافقته أو موافقة رئيس البعثة الدبلوماسية لدولته.

وهذه الإجازة المفترضة لا وجود لها صراحة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية. (م ٥ ف ٢).

القسم الثاني

العلاقات القنصلية

الفصل الحادي عشر

العلاقات القنصلية بصورة عامة

أولاً ـ مقدمة تمهيدية :

وجد القناصل قبل قيام التمثيل الدبلوماسي الدائم بفترة طويلة ترجع إلى التاريخ القديم. فقد عرف الإغريق ما يسمى بـ «Frostates» الذين كان يختارهم الأجانب المقيمون في مستعمرات بلاد اليونان القديمة للقيام بدور الوسيط في العلاقات القانونية والسياسية بين المستعمرات والسلطات المحلية. وفي حوالي القرن السادس قبل الميلاد سمح المصريون للمقيمين في بلادهم من اليونانيين اختيار «البروستاتس» من بينهم لتطبيق القوانين اليونانية عليهم كمواطنين يونانيين.

وقد عرف الإغريق نوعاً آخر من الممثلين لمصالح الدويلات اليونانية أطلق عليهم اسم «Proxemi»، وهم أقرب إلى ما يسمى اليوم بالقناصل الفخريين لأنهم كانوا يختارون من المقيمين أو من بين مواطني دولة المدينة نفسها . وكانوا يؤدون عدة خدمات لمواطني الدويلة التي يمثلونها ، منها حماية مصالحهم وضمان القروض التي يرغبون الحصول عليها، ومساعدتهم على تصريف بضائعهم وعقد الصفقات التجارية، وتوثيق وصاياهم أو تنفيذها في حالة موتهم. وكانوا يقدمون العون للدبلوماسيين المبعوثين من الدويلة نفسها التي يمثلونها ويساعدونهم على إنجاز مهامهم الرسمية وحتى الشخصية. وكانوا يستدعون لإبداء الرأي وتقديم النصح أو للمشاركة في المفاوضات وعقد المعاهدات والتحكيم في المنازعات القائمة بين حكوماتهم والحكومة التي يمثلون مصالحها. أما المؤسسات القنصلية كما نفهمها اليوم فيمكن تعقب آثارها إلى مدن أوروبا في القرون الوسطى حيث كان

يطلق عليها اسم «Consules Mercatorum»[1].

وبعد أن طور الرومان قانون الشعوب أدركوا أن عليهم إيجاد وظيفة من يقوم بتطبيق هذا القانون لفض المنازعات بين الأجانب أنفسهم من جهة وبينهم وبين المواطنين الرومان من جهة أخرى. وكان المسؤول عن أداء هذه الوظيفة ما يسمي بـ «Praetor Peregrinus».

وقد عرف الصينيون والهنود والعرب في القرنين الثامن والتاسع ما يشبه وظيفة القنصل. وكان لاتساع رقعة التجارة الدولية وانتشار المراكز التجارية أثرها المباشر على قيام المؤسسات القنصلية وخصوصاً بعد أن سيطر العرب على طرق التجارة وأسسوا المدن التجارية.

وفي بداية القرن الحادي عشر (١٠٦٠) منح البيزنطيون الحق لحكومة البندقية بإرسال مبعوثين إلى القسطنطينية لمحاكمة مواطني البندقية وإصدار الحكم عليهم في القضايا المدنية والجنائية تبعاً لقوانين البندقية. وفي سنة ١٢٥١ حصلت مدينة جنوة على رخصة من الملك فردناند الثالث بالسماح لقنصالها في إشبيلية لفض المنازعات ليس بين مواطني جنوة المقيمين في إشبيلية فقط بل بينهم وبين المواطنين المحليين كذلك. إن هذا النوع من الممارسات - أي تطبيق القوانين الأجنبية في دولة أخرى - لم يكن غريباً على مفهوم «شخصية القوانين» أي التصاقها بالفرد وملاحقتها له حيثما وجد في الزمان والمكان إلى أن حل محله مفهوم «إقليمية القوانين» بعد القرون الوسطى أي خضوع الفرد لقوانين البلد المتواجد فيه دون اعتبار لقوانين البلد الذي يحمل جنسيته.

ولعل أخصب تربة لنمو التعامل القنصلي كانت قد بدأت بالترسب خلال الحروب الصليبية وبعدها. فنمو التجارة واتساع آفاقها وسيطرة الغرب التدريجية على طرقها ومراكزها قد أدى بالضرورة إلى خلق جهاز أكثر فاعلية لرعاية وتطوير المصالح الجديدة وحل المنازعات الناجمة عنها. فبدأ التجار الايطاليون والأسبان والفرنسيون بتعيين قنصل لكل منهم في المراكز التجارية في أقاليم الشرق للإشراف على تجارتهم وحماية مصالحهم وفض المنازعات بينهم. فوجدت القنصليات في صيدا وبيروت عام ١٢٢٣ وفي طرابلس وقبرص عام ١٢٥٤ وفي رودس عام ١٣٥٦.

---

(١) Oppenheim, **Intenational Law, 8 th ed.**, Vol, 1. P. 82.

أما الازدهار الحقيقي للتعامل القنصلي فقد بدأ مع منح الامتيازات والحقوق فوق العادة للدول الغربية ومواطنيها المقيمين في الامبراطورية العثمانية من قبل سلاطين آل عثمان بداية في النصف الثاني من القرن الخامس عشر.

لقد كان منح هذه الامتيازات التي يطلق عليها اسم «Capitulations» في بداية الأمر تفضلاً من القوي على الضعيف حين كانت الدولة العثمانية في أوج مجدها وسطوتها. لكنها استغلت في وقت لاحق للتدخل في شئون الامبراطورية ونخر جسمها من الداخل حتى غدت سبباً رئيسياً من أسباب انهيارها. وأول الغيث في سبيل مثل هذه الامتيازات هو ما منح لجنوة عام ١٤٥٣ ثم للبندقية عام ١٤٥٤ وبعدها لفرنسا عام ١٥٣٥. وبموجب هذه الاتفاقيات منح القناصل حق ممارسة الاختصاص الجنائي والمدني على مواطنيهم المقيمين في أرجاء الامبراطورية العثمانية وحماية مصالحهم.

وفي الفترة الزمنية نفسها أرسلت انكلترا أول قنصل لها إلى ايطاليا (١٤٨٥). وما إن حلت نهاية القرن حتى كان هناك القناصل الايطاليون المقيمون في انكلترا وهولندا، وكذلك القناصل الانكليز المقيمون في هولندا والنرويج والسويد والدانمارك وايطاليا. وقد منحوا جميعاً حق ممارسة الاختصاص الجنائي والمدني على التجار من مواطني دولهم.

وبحلول القرن السادس عشر بدأت الشخصية القانونية والمهنية للقناصل بالتبلور بعد خضوع المؤسسات القنصلية لسيطرة الدولة مباشرة. لقد أخذت الدولة على عاتقها إرسال المبعوثين القنصليين إلى الدول الأجنبية وأصبحت لهم صفة الممثلين الرسميين يمارسون بعض الوظائف الدبلوماسية ويتمتعون بالحقوق والامتيازات التي تتطلبها طبيعة عملهم.

وفي القرن السابع عشر بدأ مفهوم الدولة القومية الحديثة بالترعرع حتى بلغ سن النضج في معاهدة وستفاليا لعام ١٦٤٨. وقد أكد هذا المفهوم على ممارسة الدولة للسيادة ضمن إقليم محدد جغرافياً يسكنه مجموعة من السكان متميزة عرقياً أو لغوياً أو تاريخياً أو مصلحياً. وكانت من أهم مظاهر السيادة هي إقليمية القوانين. فوجد أن ممارسة القناصل للوظائف القضائية بتطبيق القوانين المدنية والجنائية لبلدهم لا يتفق مع السيادة الاقليمية للدولة المستقبلة، فتقلصت وظائفهم. أما العامل الآخر الذي ساعد على انحسار المؤسسات القنصلية وتقلص نشاطاتها في هذه الفترة فهو النمو المطرد في تبادل البعثات الدبلوماسية بين الدول ـ وعلى الأخص الدول

الغربية ـ حيث لم يعد القناصل هم الممثلون الرئيسيون لدولهم ومصالح مواطنيهم، بل السفراء وغيرهم من المبعوثين الدبلوماسيين الدائمين على معظم نشاطاتهم.

وقد تغير الحال مرة أخرى بعد النصف الثاني من القرن الثامن عشر حينما استرجعت المؤسسات القنصلية موقعها بدرجة لم تألفها العلاقات بين الدول من قبل بعد التوسع الهائل الذي شهدته أوروبا في حركة الصناعة والتجارة والملاحة. فعادت أوروبا مرة أخرى إلى إدراك أهمية الدور الذي يمكن أن يلعبه القناصل في تطوير وحماية المصالح المتزايدة والمعقدة الجديدة، وسعت إلى إحياء النظام القنصلي بعد كسوفه. وبدلاً من ترك الأمور للتطور البطيء وانتظار تبلور القاعدة العرفية المنظمة للأوجه الجديدة المعقدة للتعامل القنصلي، لجأت الدول المعنية إلى عقد المعاهدات الثنائية لتنظيم حقوق وامتيازات وحصانات ووظائف القناصل. وكان أول هذه المعاهدات هي معاهدة باردو المعقودة بين أسبانيا وفرنسا عام ١٧٦٩. وأصبح من المألوف بعد ذلك أن تتضمن المعاهدات التجارية ـ التي زاد عددها زيادة تتناسب مع توسع التجارة ـ نصوصاً تنظم العلاقات القنصلية بين أطراف المعاهدة. وقد فرضت المؤسسة القنصلية بمفاهيمها الجديدة على الدول إصدار تشريعات داخلية تنظم العمل القنصلي وتحدد وظائفه وشروطه. فكانت بريطانيا وفرنسا وهولندا والولايات المتحدة من الدول السباقة في سن التشريعات الداخلية في هذا المضمار ما بين ١٧٨١ ـ ١٨٢٥[٢].

وقد شهد القرن التاسع عشر ممارسات شاذة في حقل التعامل القنصلي مع الشرق تركت آثاراً سيئة على العلاقات بين الشعوب الآسيوية والغرب لم يكن من السهل إزالتها حتى اليوم. فبعد أن فتحت أبواب آسيا ـ وخصوصاً أبواب الصين واليابان ـ على مصراعيها أمام التجارة الأوروبية، اقترن التعامل القنصلي من طرف واحد بالامتيازات فوق العادة التي مكنت القناصل الأوروبيين من ممارسة الاختصاص الجنائي والمدني الكامل على مواطنيهم المقيمين أو ممن لهم مصالح تجارية مؤقتة في تلك البلاد وحررتهم من الخضوع للقوانين المحلية حتى أصبحوا فوق القانون. وقد رأينا بأن هذه الممارسة أو الظاهرة قد اختفت من التعامل بين الدول الغربية احتراماً لحقوق السيادة في كل منها. وزاد الطين بلة أن اقترن التعامل

---

(٢) B. Sen, **A Diplomatic Handbook of International Law and Practice** The Hague: Nijhoff, 1965, P. 201 - 203.

القنصلي الغربي مع الشرق بالاستعمار الذي كان القناصل من أدواته التنفيذية الرئيسية. وعلى خلاف الامتيازات التي منحها السلاطين العثمانيون بإرادتهم كمتفضلين على من دونهم قوة، انتزعت الدول الغربية الامتيازات من الصين عام ١٨٤٣ وسيام عام ١٨٥٥ واليابان عام ١٨٥٨ ومارستها على حساب استقلال تلك الدول ومصالحها. واستمرت الدول الغربية بالتمتع بهذه الامتيازات لقرن من الزمن إلى أن بدأت تفقدها تدريجياً نتيجة لحركات التحرر والاستقلال. وكان آخر من استرجع سيادته الاقليمية من الولايات المتحدة هو المغرب عام ١٩٥٦ ومسقط عام ١٩٥٨[٣]. ويلاحظ أنه على الرغم من اقتران هذه الامتيازات بالتعامل القنصلي لفترة طويلة من الزمن، فإن الروح القومية وحركات التحرر والاستقلال التي قلبت مفاهيم العلاقات بين السادة القدامى وتابعيهم قد أدت إلى رفض الاعتراف بما خلّفته تلك الامتيازات من سوابق كجزء من التعامل القنصلي.

فكان ولا بد من البحث عن مصادر أخرى للقانون القنصلي غير التي ورثها عالم النصف الثاني من القرن العشرين من عالم القرون الثلاثة السابقة عليه بعد أن بلغ عدد الدول مائة وتسعا وخمسين دولة ـ أكثر من ثلثيها لم تشارك في التجربة القنصلية للعالم الغربي أساساً.

وبناء عليه جرت عدة محاولات لتقنين القواعد القنصلية قامت بها عدة جهات غير رسمية ومنظمات دولية. وقد بدأت المحاولات في مجال إقليمي ضيق منذ عام ١٨٩٦؛ حيث تبنى معهد القانون الدولي في بروكسل وباريس مشروع قانون يتعلق بحصانات القناصل. وبعدها بربع قرن توصل المعهد الاميركي للقانون الدولي العام إلى صياغة مشروع عرضه على حكومات الجمهوريات الأمريكية لإقراره. وكان من أشهر المحاولات هو ما تمخض عنه المؤتمر الدولي السادس للدول الأميركية المعقود في هافانا عام ١٩٢٨ حيث تبنى المؤتمر خمسا وعشرين مادة تتعلق بالتعامل القنصلي والحصانات في الوقت نفسه الذي صادق فيه على اتفاقية هافانا للتعامل الدبلوماسي. وقد جرت محاولة لتقنين القانون القنصلي على مستوى دولي برعاية عصبة الأمم لكنها لم تلق النجاح المطلوب[٤].

---

(٣) Luke T. Lee, **Consular Law and Practice,** New York: Fredericke A. Praeger, 1961, PP. 3 - 7.

(٤) B. Sen, **Op.Cit.,** P. 205.

ثم جاء دور الأمم المتحدة. فقد أخذت لجنة القانون الدولي العام على عاتقها دراسة الموضوع على أساس التطورات الجديدة في المجتمع الدولي؛ مجتمع النصف الثاني من القرن العشرين، بدورتها السابعة عام ١٩٥٥ وقدم مقرر اللجنة أول تقرير له عن الموضوع عام ١٩٥٧[٥]. وبعد دراسة مستفيضة قدمت اللجنة توصياتها الأخيرة عام ١٩٦١ على شكل «مسودة مواد» متكاملة وشمولية لموضوع التعامل القنصلي. وفي شهر نيسان من عام ١٩٦٣ أقر مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات القنصلية «اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية»[٦]. وكان المؤتمر قد عقد بناء على قرار الجمعية العامة الذي تبنته في ١٨ كانون الأول ١٩٦١[٧].

وقد تأثرت الاتفاقية القنصلية إلى حد كبير باتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. ولم يكن ذلك غريبا إذا تذكرنا بأن الاتجاه العام المعاصر للدول يسير نحو دمج الخدمات القنصلية بالعلاقات الدبلوماسية. وأن هذا الاتجاه لم يكن له أساس واضح في القانون القنصلي العرفي. بالإضافة إلى ذلك فإن هيئة القانون الدولي العام الموكل إليها تحضير مشروع الاتفاقية لم تجد الكثير في العرف القنصلي أو الاتفاقيات الدولية العامة مثل اتفاقية فيينا لعام ١٨١٥ وأكس لا شابل لعام ١٨٧٦ ما يمكن الاعتماد عليه كأساس للمشروع. وحتى الاتفاقيات القنصلية الثنائية أو الاتفاقيات الجماعية الاقليمية، مثل اتفاقية هافانا لعام ١٩٢٨ لم تقدم عوناً كبيراً للهيئة في مهمتها الصعبة لاكتشاف القواعد المشتركة المعترف بها دولياً لتنظيم التعامل القنصلي لتضارب أحكامها وفقدان النسق المشترك بينها.

لقد أغنتنا اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ عن الخوض في متاهات العرف القنصلي وتضارب الآراء والاجتهادات في أحكامه وتطبيقاته. وبناء عليه فإننا سنستند على أحكام هذه الاتفاقية بالدرجة الأولى لبحث القواعد المنظمة للتعامل القنصلي ما لم ترد الإشارة إلى غير ذلك.

ثانياً ـ إقامة العلاقات القنصلية:

تتم إقامة العلاقات القنصلية بين الدول بالاتفاق المتبادل[٨]. فكلما أرادت

---

(٥) U.N. Doc. ACN. 4108, April 1957, **Yearbook of the International Law Commission,** 1957, II, PP. 71 - 103.

(٦) Final Act, U.N. Doc. ACONF. 2513, April 23, 1963.

(٧) **U.N. General Assembly Official Records,** 16 th Sess, Supp. No. 17 at 61 (A5100) 1962.

(٨) المادة الثانية فقرة (١) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.

دولة إنشاء علاقات قنصلية مع دولة أخرى فإن عليها الحصول على موافقة الدولة المستقبلة. ولا يشترط في الدولة المستقبلة ـ كما هو الحال في التمثيل الدبلوماسي ـ أن تكون تامة السيادة. وفي هذه الحالة يتم الاتفاق مع الدولة المسئولة عن إدارة شئون الدولة الناقصة السيادة ـ كالمحميات ـ أو عن الأقاليم المعدومة السيادة ـ كالمستعمرات. والتعبير عن الموافقة على إقامة العلاقات القنصلية يمكن أن يتم بالنص عليه في معاهدات الصداقة والعلاقات التجارية أو بالمعاهدات القنصلية الخاصة.

وقد أضافت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ وسيلة أخرى لقيام العلاقات القنصلية، هي الموافقة الضمنية، حيث يتضمن الاتفاق على إقامة علاقات دبلوماسية بين دولتين الموافقة على إقامة علاقات قنصلية ما لم تستثنَ إقامة العلاقات القنصلية برغبة أحد الدولتين بنص صريح وقت تأسيس العلاقات الدبلوماسية(٩). فالدولة التي توافق على إقامة علاقات دبلوماسية تكون قد وافقت كذلك على قيام البعثة الدبلوماسية بالوظائف القنصلية. وهذا يعني:

١ ـ في حالة وجود التمثيل الدبلوماسي وقيام السفارة بالأعمال القنصلية فلا حاجة لموافقة الدولة المستقبلة.
٢ ـ في حالة عدم وجود التمثيل الدبلوماسي واكتفاء الدولة المرسلة بالتمثيل القنصلي فقط يجب حصولها على موافقة الدولة المستقبلة.
٣ ـ في حالة وجود التمثيل الدبلوماسي ورغبة الدولة المرسلة بفتح قنصلية أو قنصليات مستقلة عن السفارة وجب حصولها على موافقة الدولة المستقبلة.

والظاهر أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية قد تبنت الاتجاه المعاصر بقيام البعثات الدبلوماسية بالأعمال القنصلية ولم تر ضرورة لموافقة الدولة المستقبلة على قيام البعثات الدبلوماسية المعتمدة لديها بهذه الأعمال.

هذا بالنسبة لإقامة العلاقات القنصلية من حيث المبدأ وممارسة البعثة الدبلوماسية الوظائف القنصلية. أما بالنسبة لتأسيس القنصليات والمراكز القنصلية الأخرى فالأمر يختلف. فإنشاء مركز قنصلي، أي قنصلية عامة أو قنصلية، أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية، في أراضي دولة الإقامة لا يمكن إلا بموافقة دولة الإقامة.

---

(٩) المادة الثانية فقرة (٢) من الاتفاقية.

وقد تفرض طبيعة الوظائف القنصلية على الدولة المرسلة في كثير من الأحيان ضرورة تأسيس مراكز قنصلية في مناطق متعددة من الدولة المستقبلة لأهميتها التجارية أو الصناعية أو لتواجد عدد كبير من المهاجرين أو الجاليات التي يهم الدولة المرسلة أو حتى الدولة المستقبلة، استمرار تمثيلها لمصالحهم وحل مشاكلهم المرتبطة بالوطن الأصلي كما هو الحال بالنسبة لبعض القنصليات العربية العاملة في ديترويت من ولاية مشيغن في الولايات المتحدة الاميركية، والقنصلية الكويتية في البصرة مثلاً. في هذه الحالات لا بد من موافقة الدولة المستقبلة، ولكن ليس من الضروري توقيع معاهدة مستقلة لتأسيس مراكز قنصلية، بل يمكن الاتفاق على ذلك في معاهدة أو اتفاقية تأسيس العلاقات القنصلية، حيث يمكن النص على تحديد مقر كل بعثة قنصلية ودائرة اختصاصها القنصلي. كما يجوز بموافقة الدولة المستقبلة، في حالة رغبة إحدى القنصليات العامة أو القنصليات فتح نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في منطقة أخرى غير المنطقة التي توجد فيها. وكذلك يجوز فتح مكتب خارج مقر القنصلية الرئيسي يكون تابعاً للمقر وامتداداً له دون حاجة لفتح مركز قنصلي مستقل، ويتطلب ذلك موافقة دولة الإقامة الصريحة المسبقة[١٠].

ولم تضع الاتفاقية المعايير التي يجب بموجبها أعطاء الموافقة ولا الشروط التي يمكن الاستناد عليها في الرفض وتركت الأمر كله لتقدير الدولة المستقبلة. فإذا رفضت الدولة فلا يمكن قيام قنصلية. ومع ذلك يمكن للدولة المستقبلة طلب بعض التفاصيل عن مقر البعثة القنصلية، ودرجتها: قنصلية عامة، قنصلية، نائب قنصل، أو قنصلية فخرية، ومنطقة اختصاصها القنصلي. وأن أي تغيير لاحق لا بد أن يسبقه الحصول على موافقة الدولة المستقبلة.

ثالثاً ـ تعيين القناصل وحجم الهيئة القنصلية:

يعين رؤساء البعثات القنصلية من قبل الدولة المرسلة، ويقبلون لممارسة وظائفهم من قبل الدولة المستقبلة[١١].

وتخضع شروط واجراءات تعيينهم لقوانين وأنظمة وعادات دولهم، وكذلك تحدد قوانين وأنظمة وعادات الدولة المستقبلة شروط قبولهم للعمل في إقليمها[١٢].

---

(١٠) المادة الرابعة فقرة (٢) (٣) (٥) من الاتفاقية.

(١١) المادة العاشرة فقرة (١) من الاتفاقية.

(١٢) المادة العاشرة فقرة (٢) من الاتفاقية.

ومهما كانت مرتبتهم، قناصل عامين أو قناصل أو نواب قناصل أو وكلاء قنصليين فإنهم يزودون من قبل دولتهم بوثيقة رسمية تسمى عادة «براءة قنصليّة». «Consular Commission» أو «Letter de Provision» أو «Letter Patente» وتحتوي الوثيقة كقاعدة عامة على اسم رئيس البعثة القنصلية ولقبه ومرتبته ودائرة اختصاصه القنصلي ومركز البعثة القنصلية التي يرأسها(١٣). وتختلف «البراءة القنصلية» عن «كتاب الاعتماد» الذي يزود به رئيس البعثة الدبلوماسية. فالبراءة القنصلية لا توجه إلى رئيس الدولة المستقبلة، وفي بعض الأحيان لا توجه إلى أحد بالمرة. أو توجه «إلى كل من يطلع عليها» «To all who shall see these presents» أو «إلى كل من يهمه الأمر» «To all whom it may concern» أو «إلى من تقع بين يديه هذه الوثيقة» «To those to whom these presents shall come» أو «إلى كل أو أحد من تقع بين يديه هذه الوثيقة»(١٤) «To all and singular to whom these presents shall come».

وعادة ما ترسل براءة تعيين الممثل القنصلي إلى حكومة الدولة المستقبلة عن طريق البعثة الدبلوماسية للدولة المرسلة إن وجدت العلاقات الدبلوماسية بين الدولتين وإلا فترسل عن طريق البعثة القنصلية للدولة المرسلة (إن وجدت) أو عن طريق البعثة الدبلوماسية لدولة ثالثة، أو حتى بالبريد(١٥). وان لم تعترض الدولة المستقبلة على تعيين رئيس البعثة القنصلية فتسمح له بممارسة مهام وظيفته بترخيص يطلق عليه اسم «اجازة قنصلية»(١٦) «Exequatur» وإلى حين تسلّم رئيس البعثة القنصلية المعين الاجازة القنصلية يجوز أن تسمح له الدولة المستقبلة بممارسة مهام وظيفته بصفة مؤقتة(١٧). وعلى السلطات المختصة في الدولة المستقبلة إشعار

---

(١٣) المادة الحادية عشرة فقرة (١) من الاتفاقية.

(١٤) من الدول التي لا توجه البراءة لأحد: النمسا وبوليفيا والبرازيل وجمهورية الصين الشعبية وكوستاريكا وشيكوسلوفاكيا والدانمارك وفنلندة واليونان وغواتيمالا وإيران وهولندا وبارغواي وبولندا والبرتغال والسويد وسويسرا وتركيا. ومن الدول التي توجهها إلى من يطلع عليها: بلجيكا وكولومبيا وفرنسا ونيكاراغوا وبناما و والولايات المتحدة. أما توجيهها إلى كل من يهمه الأمر فتمارسه الجمهورية العراقية. وتمارس اليابان وتايلند وفنزويلا صيغة إلى من تقع بين يديه. وأخيراً تتبع المملكة المتحدة ودول الكومنولث الأخرى الصيغة الأخيرة. (ذكرها B. Sen, **A Diplomatic Handbook of International Law and Practice**, the Hague: Nijhoff, 1965, P. 211).

(١٥) المادة الحادية عشرة فقرة (٢) من الاتفاقية.

(١٦) المادة الثانية عشرة فقرة (١) من الاتفاقية.

(١٧) المادة الثالثة عشرة من الاتفاقية.

الدوائر المعنية الواقعة ضمن المنطقة القنصلية عن دائرة الاختصاص القنصلي منذ أن يسمح لرئيس البعثة القنصلية بمباشرة وظيفته، حتى لو كانت بصفة مؤقتة، وذلك لتمكينه من أداء واجباته والتمتع بالحصانات والامتيازات المقررة له[١٨].

ولا يخضع تعيين رؤساء البعثات القنصلية، وبالتالي إصدار البراءات لهم، ولا قبول تعيينهم، وبالتالي إصدار الاجازات القنصلية بممارسة أعمالهم، لقواعد دولية موحدة. فالأمر كله موكول للقوانين المحلية لكل دولة. ولكن يبدو أن الصلاحية محصورة بين رئيس الدولة ووزير الخارجية. ففي بعض الدول يقوم رئيس الدولة المستقبلة أو وزير الخارجية بمنح الأجازة القنصلية إذا كانت براءة التعيين صادرة من رئيس الدولة المرسلة، وفي بعضها الآخر يقوم وزير الخارجية بمنح الاجازة القنصلية في كل الأحوال.

هذا بالنسبة لتعيين رؤساء البعثات القنصلية. أما بالنسبة لتعيين بقية أعضاء الهيئة القنصلية فالأمر لا يحتاج إلى تلك الاجراءات المعقدة المتطلبة لتعيين رئيس المركز القنصلي والسماح له بممارسة مهام وظيفته. وكل ما تطلبه اتفاقية فيينا هو تبليغ الدولة المستقبلة بأسماء وألقاب وفئات ودرجة الموظفين القنصليين وذلك خلال فترة مسبقة كافية ليتسنى للدولة المستقبلة إعلانهم أشخاصاً غير مرغوب فيهم إذا رغبت في ذلك، وإلا اعتبر تعيينهم نهائياً. أما طلب الدولة المرسلة من الدولة المستقبلة منح الاجازة القنصلية لبعض الموظفين القنصليين دون رؤساء البعثة القنصلية فأمر جائز يعتمد على قوانين وأنظمة الدولة المرسلة والمستقبلة[١٩]. ويحق للدولة المستقبلة إعلان أي من الموظفين القنصليين شخصاً غير مرغوب فيه في أي وقت إما قبل وصولهم (وبمجرد تسلمها إشعار تعيينهم) أو بعد ممارستهم لمهام وظيفتهم، وحينئذ تستدعي الدولة المرسلة الشخص المعني، ولا تلتزم الدولة المستقبلة في إبلاغ الدولة المرسلة أسباب قرارها[٢٠].

وكذلك لا تلتزم الدولة التي ترفض منح الاجازة القنصلية لرئيس البعثة القنصلية المقترح بإبلاغ الدولة المرسلة أسباب رفضها[٢١].

---

(١٨) المادة الرابعة عشرة من الاتفاقية.

(١٩) المادة التاسعة عشرة، فقرة (٢) (٣) من الاتفاقية.

(٢٠) المادة الثالثة والعشرون الفقرات (١) (٣) (٤) من الاتفاقية.

(٢١) المادة الثانية عشرة فقرة (٣) من الاتفاقية.

وللدولة المستقبلة الحق في تقييد عدد موظفي جهاز الهيئة القنصلية ضمن ما هو معقول وملائم في حالة عدم وجود اتفاق صريح ينص على عدد معين[٢٢]. ولهذا الحق ما يبرره على ضوء سلامة وأمن الدولة المستقبلة واحتمال استغلال المراكز القنصلية لأغراض غير التي من أجلها وجدت. وقد لخص ممثل نايجيريا في مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية أسباب منح الدولة المستقبلة الحق في تحديد ما هو «ملائم» لحاجات البعثة القنصلية من موظفين بثلاثة أسباب: ـ

أ ـ بسبب إساءة استعمال الامتيازات والحصانات القنصلية في الماضي لا تستطيع الدول المستقلة حديثاً قبول متطلبات واسعة في أقاليمها.

ب ـ القنصليات الكبيرة في الدول النامية يمكن أن تخلق مشاكل عملية مثل السكن والتعليم، الخ . . .

جـ ـ تمتع عدد كبير من الأشخاص بامتيازات وحصانات خاصة في دول صغيرة يمكن أن يكون له تأثيراً سيئاً على أفكار المواطنين[٢٣].

وعلى كل حال فإن المادة (٢٠) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي نحن بصددها لم تكتف بمجرد إعطاء الدولة المستقبلة الحق في تقرير ما إذا كان حجم هيئة البعثة القنصلية معقولاً أو ملائماً فقط، بل وضعت المعيار الذي يجب أن تهتدي به في إصدار قرارها وهو «مراعاة الظروف والأوضاع السائدة في دائرة الاختصاص القنصلي ومراعاة حاجات البعثة القنصلية المعنية»ـ

رابعاً ـ العلاقات القنصلية في حالة غياب التمثيل الدبلوماسي أو الاعتراف:

لا يؤدي قطع العلاقات الدبلوماسية حتماً وبصورة تلقائية إلى قطع العلاقات القنصلية. فيمكن لقنصليات الدول التي قطعت علاقاتها الدبلوماسية بعضها مع بعض لأي سبب من الأسباب الاستمرار على أداء مهامها القنصلية بناء على رغبة الدولة المرسلة وموافقة الدولة المستقبلة[٢٤]، فعندما أعلنت جمهورية المانيا الاتحادية اعترافها باسرائيل عام ١٩٦٥ مثلاً، قررت الجمهورية العربية المتحدة قطع

---

(٢٢) المادة العشرون من الاتفاقية.

(٢٣) U.N. Document A/CONF. 25C. 1Sr. 20, march 19, 1963, P. 9.

(٢٤) المادة الثانية فقرة (٣) من الاتفاقية.

علاقاتها الدبلوماسية مع بون ولكنهـا سمحت لها بـاستمرار عـلاقاتهـا القنصلية مـع القاهرة. كذلك سمحت باستمرار العـلاقات القنصلية مع المملكـة المتحدة وبقـاء قنصلها العام في القاهرة بعد قطع العلاقات الدبلوماسية بين انكلترا ومصر بمناسبـة أحـداث السويس. وكـذلك استمـرت العلاقـات القنصلية بين الـولايـات المتحـدة وجمهـورية الـدومينيك على الـرغم من انقطاع العـلاقات الـدبلوماسيـة بينهما عـام ١٩٦٠ . وفي عام ١٩٦٤ تأزمت العلاقات بين الولايات المتحدة وجمهورية بناما مما حدا ببناما إلى قطع العلاقات الدبلوماسية مع واشنطن، لكنها سمحت ببقـاء أعضاء الهيئة القنصلية الاميركيين في بناما ومزاولة وظائفهم الاعتيادية.

تتعلق الحالات التي ذكرناها باستمرار العلاقات القنصلية بعد قطع العلاقات الـدبلوماسيـة. ولكن هل يجـوز تأسيس عـلاقات قنصليـة مع عـدم وجود عـلاقات دبلوماسية أو اعتراف بين الدولتين أصلاً؟ ن هذا السؤال نفسه يمكن أن يثير تسـاؤلاً آخر هو: هل يعتبر تأسيس العلاقات القنصلية في دولة ما اعترافاً ضمنياً بتلك الدولة؟ فقد قيل مثلاً بأن اصدار «الاجازة القنصلية» لقنصل دولـة جديـدة يتضمن الاعتراف بهذه الدولة[٢٥]. لكن الاتجاه الحديث يؤكد على «النيـة» وليس الفعل، أي أن أي إجراء أو فعل تقوم به الدولة، ومنه قبول أو إرسال بعثة قنصليـة، لا يعني بحد ذاتـه اعترافا ما لم يكن مقترناً بالنيـة على الاعتراف[٢٦]. وقـد جرى التعـامل فعـلاً على تـأسيس مراكـز قنصلية في أقـاليم الدول غيـر المعترف بهـا وفي الأقاليم الخـاضعة للأنظمة غير المعترف بها وحتى في الأقاليم التي لا تتمتـع بالسيـادة، فقد سمحت الجمهورية العربية المتحدة لجمهورية المانيا الديمقراطية بتأسيس قنصليّة عـامة في القاهرة عام ١٩٥٩ مع التأكيد بصـورة واضحة على أن قبـولها هـذا لا يعني مطلقـاً اعترافها بالمانيا الشرقية. وقد اعتادت الولايات المتحدة وانكلترا على تأسيس مراكز قنصلية في أقاليم دول اميركا اللاتينية لفترة طويلة قبـل الاعتراف بهـا كدول مستقلة ذات سيادة. وكان من المألوف إنشـاء مراكـز قنصلية في المستعمـرات والمحميات بموافقة الدولة المستعمرة أو الحامية لغرض رعاية المصالح التجارية وحماية مواطني الدولة المرسلة. فقد أقيمت مراكز قنصلية للدول الأوروبية والولايات المتحـدة في

---

(٢٥) J.B. Moore. **Digest of Int. Law,** Vol. 1, P. 73.

(٢٦) Hackworth, **Digest of Int. Law,** Vol. 1, P.P. 166 - 168. Lauterpacht, Recognition in International Law (1947) P. 406 Oppenheim, **International Law,** Vol. 1, P. 146 - 147.

عدة بلدان آسيوية وأفريقية لم تكن مستقلة، مثل بعض دول الخليج العربي ودول المغرب. واليوم نجد في هونغ كونغ ـ المستعمرة البريطانية ـ قنصليات لمعظم الدول الرئيسية في العالم. وفي حالة عدم الاعتراف بنظام الحكم الذي تسلم السلطة نتيجة لثورة أو حرب أهلية تسارع الدول ـ حماية لمصالحها ـ لتأسيس العلاقات القنصلية مع أنظمة الحكم الثورية حتى لو كانت ترفض الاعتراف بهذه الأنظمة. وخيرمثال يمكن أن يضرب على هذه الحالة هو تأسيس مراكز قنصلية في الصين الشعبية وفي الاتحاد السوفياتي من قبل بعض الدول التي لم تعترف بهما قبل تأسيس العلاقات الدبلوماسية معهما.

خامساً ـ ممارسة الأعمال القنصلية نيابة عن دولة ثالثة وتعيين الشخص نفسه من قبل دولتين أو أكثر:

يجوز لقنصل دولة أن يمارس الوظائف القنصلية نيابة عن دولة ثالثة بالإضافة إلى وظيفته الأصلية في ممارسة أعماله القنصلية الموكولة إليه من قبل دولته بعد إبلاغ دولة الإقامة وعدم اعتراضها على ذلك. أي أن عدم الاعتراض يغني عن الموافقة الصريحة، وتعتبر الموافقة قد تمت بعدم اعتراض الدولة المستقبلة(٢٧). ويمكن قيام هذه الحالة بمناسبتين. الأولى عندما لا ترتبط دولة ثالثة بعلاقات قنصلية مع الدولة المستقبلة ولكنها ترغب في تأدية الخدمات القنصلية لمواطنيها في الدولة المستقبلة فتختار دولة لها علاقات قنصلية لتقوم نيابة عنها في تقديم هذه الخدمات. والمناسبة الثانية هي عند قطع العلاقات الدبلوماسية والقنصلية بين الدولة الثالثة والدولة المستقبلة، فتطلب الدولة الثالثة من دولة أخرى القيام بالمهام القنصلية نيابة عنها في الدولة المستقبلة.

ويجوز لدولتين أو أكثر تعيين الشخص نفسه بصفة موظف قنصلي أيا كانت مرتبته للقيام بالأعمال القنصلية. ويجب في هذه الحالة أخذ موافقة الدولة المستقبلة(٢٨). ولعل تبنى اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لجواز هذا الإجراء الذي لم يكن مألوفا في التعامل القنصلي من قبل قد جاء نتيجة للزيادة الكمية في عدد الدول التي لا تستحق مصالحها فتح قنصليات وليس لها تمثيل دبلوماسي في عواصم كثيرة

---

(٢٧) المادة الثامنة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

(٢٨) المادة الثامنة عشرة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

من الدول الأخرى أو أن مواردها المالية لا تساعدها على ذلك. ولكن المشكلة في اللجوء إلى هذا الحل هي صعوبة خدمة المصالح المتباينة لدولتين أو أكثر حين توكل إلى قنصل واحد.

سادساً ـ ممارسة الأعمال القنصلية في دولة ثالثة :

ويجوز كذلك للدولة المرسلة أن تكلف بعثتها القنصلية القائمة في إحدى الدول بممارسة الوظائف القنصلية في دولة أو دول أخرى غير دولة الإقامة. وقد سمحت بذلك اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦١ بشرط عدم اعتراض الدولة أو الدول المعنية التي اختارتها الدولة المرسلة لممارسة الوظائف القنصلية في أقاليمها. واشترطت الاتفاقية في هذه الحالة أن يكون الاعتراض صريحاً[٢٩].

سابعاً ـ جنسية الموظفين القنصليين :

يكاد أن يستقر التعامل القنصلي بين الدول على تعيين الموظفين القنصليين، وعلى الأخص رؤساء الدوائر القنصلية، من بين المواطنين الذين يحملون جنسيتها. ومع ذلك، وعلى الرغم من ندرة حالات تعيين غير المواطنين في البعثات القنصلية، فإن حالات تعيين مواطنين من جنسية الدولة المستقبلة أو ممن يحملون جنسية دولة ثالثة أمر غير مستبعد، خصوصاً بالنسبة للدول الصغيرة التي تلاقي صعوبة في إيجاد الأشخاص المؤهلين لتأدية الوظائف القنصلية في شتى أنحاء العالم. حينئذ لا بد من موافقة الدولة المستقبلة على تعيين الموظفين القنصليين من بين مواطنيها أو من مواطني دولة ثالثة للعمل في قنصلية أو قنصليات الدولة المرسلة. ويحق في هذه الحالة للدولة المستقبلة أن تسحب موافقتها في أي وقت تشاء. (المادة (٢٢) ف ١ و٢ و٣).

---

(٢٩) المادة السابعة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية.

الوظـائف القنصليـة

ليس في القانون الدولي العام التقليدي ما يحدد بدقة الوظائف القنصلية التي يمكن أن تتغير حسب حاجات العصر وظروفه الزمانية والمكانية. وكان خير مصدر يمكن أن تستقي منه المعلومات حول الوظائف القنصلية هو العرف والتعامل الدولي والمعاهدات والقوانين المحلية والتعليمات القنصلية الصادرة من الدول إلى قنصلياتها[٣٠].

وقد أدركت هيئة القانون الدولي العام التابعة للأمم المتحدة المكلفة بتقنين قواعد التعامل والحصانات القنصلية أهمية حصر الوظائف القنصلية وذلك لوضع حد للمناقشات وتعارض وجهات النظر الناجمة عن عدم اليقين، وللتوفيق بين وجهات النظر المتعارضة التي أبداها ممثلو الدول في مؤتمر فيينا[٣١]، وبالتالي تخفيف حدة

---

(٣٠) Oppenheim, **International Law, 8 th** ed. P. 837.

(٣١) راجع على سبيل المثال:

كلمة ممثل المملكة المتحدة في مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية.

U.N. Doc. AConf. 25C. 1SR. 7, March 8, 1963, P. 17.

كلمة ممثل النمسا: U.N.Doc. A/Conf. 25/C. 1/SR. 7, March 8, 1963. p. 7.

كلمة ممثل كندا: U.N.Doc. A/CONF. 25/C. 1ConfC. 1/SR. 7 March 8, 1963, P. 12.

كلمة ممثل فرنسا: U.N.Doc. A/CONF. 25/CONF. 25/SR. 7, March 8, 1963, p. 11.

كلمة ممثل يوغسلافيا: U.N.Doc. A/Conf. 25/C. 1/SR. 7, March 8, 1963, p. 16.

كلمة ممثل غانا وتاي: U.N.Doc. 25/SR. 1/SR. 7, March 8, 1963, p. 18.

كلمة ممثل الجزائر: U.N.Doc. A/CONF. 25/C. 1/C. 1/S.R. 8, March 11, 1963, p. 5.

كلمة الجمهورية العربية المتحدة: U.N.Doc. A/CONF. 25/C. 1/S.R.8, March 11, 1963, p. 5.

كلمة ممثل الاتحاد السوفياتي: U.N.Doc. A/CONF. 25/C. 1/S.R.S, March 11, 1963, p. 3.

I Vienna, OFF. Rec., 139.

التوتر بين الدول وخصوصاً الدول المستقلة حديثاً التي لم يكن لها الخبرة الكافية في التعامل القنصلي من قبل ـ وبعد مناقشات حادة بين ممثلي الدول استقر الرأي بأغلبية ٤٢ صوتاً ضد ٢٦ صوتاً وامتناع ثمانية عن التصويت على رفض الاقتراح الكندي ـ الهولندي المشترك الداعي إلى وضع تعريف عام للوظائف القنصلية والاستعاضة عنه بتعداد تلك الوظائف كما جاء في النص النهائي للمادة الخامسة من الاتفاقية[٣٢]. ومع ذلك، وعلى الرغم من تعداد الوظائف القنصلية، فقد خولت الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة القناصل «ممارسة كل الوظائف الأخرى التي تكلف بها البعثة القنصلية من قبل الدولة الموفدة والتي لا تحظرها قوانين وأنظمة دولة الإقامة، أو التي لا تعترض عليها دولة الإقامة. . .».

ويلاحظ أن الوظائف القنصلية التي عددتها المادة الخامسة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ لم تخرج بصورة عامة عن المألوف في التعامل القنصلي الدولي السائد قبل تقنينه في الاتفاقية. والوظائف التي نصت عليها الاتفاقية هي:

١ ـ حماية مصالح رعايا الدولة المرسلة.

٢ ـ تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المرسلة ودولة الإقامة.

٣ ـ الاستعلام وتقديم التقارير عن أوضاع وتطور الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية في دولة الإقامة وإعطاء المعلومات إلى الأشخاص المعنيين.

٤ ـ إصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة المرسلة. ومنح سمات الدخول ووثائق السفر للأجانب.

٥ ـ مساعدة رعايا الدولة المرسلة.

٦ ـ العمل بصفة كاتب العدل وتسجيل الأحوال المدنية وممارسة بعض المهام الإدارية والمهام المماثلة بقدر ما تسمح به قوانين وأنظمة دولة الإقامة.

٧ ـ حماية مصالح رعايا الدولة المرسلة في شئون الإرث وفق قوانين وأنظمة دولة الإقامة.

٨ ـ رعاية وحماية مصالح القاصرين وناقصي الأهلية من رعايا الدولة المرسلة في حدود قوانين وأنظمة دولة الإقامة.

---

(٣٢) U.N. Doc. A /CONF. 25C. 1S.R.S, March 11, 1963, P. 3. Vienna, Off., 139.

٩ ـ تمثيل رعايا الدولة المرسلة أو اتخاذ التدابير لتأمين تمثيلهم أمام المحاكم أو سلطات دولة الإقامة الأخرى وفق قوانين وأنظمة دولة الإقامة.

١٠ ـ تحويل الوثائق والتبليغات القضائية وغير القضائية وتنفيذ الإنابات القضائية وفق الاتفاقات المعمول بها أو وفق قوانين وأنظمة دولة الإقامة.

١١ ـ ممارسة حق المراقبة والتفتيش على السفن والطائرات التي تحمل جنسية الدولة المرسلة وعلى طاقم ملاحيها وفق قوانين الدولة المرسلة.

١٢ ـ تقديم المساعدة للسفن والبواخر والطائرات التي تحمل جنسية الدولة المرسلة وملاحيها.

استثناء من النظريات والتعامل الدولي التقليدي: تمشياً مع روح العصر وتداخل الاقتصاد بالسياسة نتيجة لتوسع رقعة نشاط معظم الدول ودخولها مجال الإنتاج والتصنيع والتجارة الدولية لم يعد بالإمكان عملاً التمييز بين «مصالح الدولة» و«مصالح رعايا الدولة». وتبنت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ هذا الاتجاه حيث أجازت الفقرة (أ) من المادة الخامسة للاتفاقية القناصل «**حماية مصالح الدولة المرسلة** ومصالح رعاياها»، بينما استبعدت النظرية والتعامل الدولي التقليدي وظيفة حماية مصالح الدولة من الوظائف القنصلية باعتبارها عملاً سياسياً لا يدخل ضمن نطاق الوظائف القنصلية، واعترفت للقناصل بحماية مصالح رعايا دولهم فقط[٣٣].

وقد ورد في نص الفقرة (ب) من المادة الخامسة استثناء آخر للتعامل الدولي القنصلي التقليدي وهو «تشجيع وتمتين علاقات الصداقة بين الدولتين» (المرسلة والمستقبلة). بينما اعتبرت هذه الوظيفة تقليدياً من اختصاصات الدبلوماسي. وقد أثارت هذه الإضافة الجديدة للوظائف القنصلية نقاشاً حاداً في مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية. وكانت أهم الحجج التي طرحت لتبرير هذا الخروج عن المألوف هي أنه لما كانت البعثة الدبلوماسية مخولة بالأصل بالقيام بالأعمال القنصلية[٣٤]، ولما كان من المهام الرئيسية للبعثة الدبلوماسية القيام بتشجيع وتمتين علاقات الصداقة بين الدولة التي تمثلها البعثة ودولة الإقامة، فليس من المنطق حرمان القناصل من أداء

---

(٣٣) راجع التعليق على مسودة المادة الخامسة في اجتماع هيئة القانون الدولي: Internation Law Commission **Draft**, Art. 5, Commentary7.

(٣٤) المادة ٣ فقرة (٢) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١.

هذه المهمة[٣٥]. أما أهم الحجج المضادة فكانت تكراراً للنظرة التقليدية للوظائف القنصلية وهي أن تنمية علاقات الصداقة بين الدول يقع ضمن المهام السياسية التي يضطلع بها الدبلوماسيون[٣٦] وأن القناصل هم ليسوا ممثلين لبلدهم[٣٧]. وفاز الرأي المؤيد لقيام القناصل بمهمة تنمية علاقات الصداقة بين الدول بأغلبية ٣١ مؤيداً ضد ٢٢ معارضاً وامتناع ١٧ عن التصويت[٣٨].

أولاً ـ حماية مصالح الدولة المرسلة ومواطنيها :

على الرغم من التشابه بين الوظيفتين القنصلية والدبلوماسية من حيث حماية مصالح الدولة المرسلة ومواطنيها في الدولة المستقبلة فالتمييز بين الوظيفتين من حيث المبدأ لا يزال قائماً. فالممثل الدبلوماسي يعمل باسم دولته على المستوى الدولي بينما يعمل القنصل على مستوى القانون المحلي للدولة المقيم فيها وتخضع تصرفاته لهذا القانون[٣٩]. والحماية الدبلوماسية حق للدولة المرسلة أساسه القانون الدولي العام، بينما تستمد ممارسة الحماية القنصلية شرعيتها من نصوص المعاهدات القنصلية والقوانين المحلية للدولة المستقبلة. والدبلوماسي حين أدائه لوظيفة الحماية يتصل بالسلطة المركزية للدولة المعتمد لديها وهي وزارة الخارجية على الأكثر. فهو ممثل لدولته لدى دولة الإقامة. أما القنصل فيمكنه الاتصال بالسلطات المحلية ـ المحافظات في الدول المركزية مثلاً ضمن نطاق دائرة عمله المرخص بها، وسلطات الولايات في الدول الفدرالية ضمن نطاق دائرة عمله المرخص بها كذلك.

وحماية المواطنين المقيمين أو العاملين أو الدارسين أو المارين في بلد أجنبي ورعاية مصالحهم والدفاع عن حقوقهم وتقديم العون والنصح لهم أوقات الضيق والأزمات هي بلا شك إحدى أهم الوظائف القنصلية. ومع ذلك فليس هناك قواعد عامة موحدة في القانون الدولي أو القوانين المحلية للدول أو التعامل القنصلي يمكن

---

(٣٥) كلمة ممثل شيكوسلوفاكيا في المؤتمر
U.N. Doc. ACONF. 25C. 1S.R. 10, March 12, 1963, P. 5.

(٣٦) كلمة ممثل الصين الوطنية U.N. Doc. ACONF. 25C.1S.R. 10, March 12, 1963, P. 7.

(٣٧) كلمة ممثل سويسرا، المصدر نفسه، ص ٨.

(٣٨) المصدر نفسه.

(٣٩) **U.N. Yearbook of the International Law Commission, 1959,** Vol. 1, P. 170.

اعتبارها أساساً للتكييف القانوني لهذه الوظيفة. فهل طلب الحماية من حق المواطن؟ وهل تقديم الحماية من واجب القنصل؟ يبدو أن موضوع هذين التساؤلين يقع خارج نطاق التعامل القنصلي الدولي، وتعتمد الإجابة عليها بالدرجة الأولى على السياسية العامة الداخلية لكل دولة، وخصوصاً بالنسبة للتساؤل الثاني. وكذلك تعتبر القوانين المحلية والمعاهدات الثنائية خير مرجع للإجابة على هذين التساؤلين. فبريطانيا والولايات المتحدة وهولندة وعدد كبير من الدول الأخرى تعتبر أن من واجب القنصل مدّ يد العون والحماية لمواطني دولته حينما يطلب منه ذلك. بينما تعتبر دول أخرى أن لها الحرية التامة في منح هذا الحق لمواطنيها أو حجبه عنهم[٤٠].

والاتجاه الحديث يميل إلى اعتبار طلب المواطن للحماية الضرورية من قنصل دولته حقاً من حقوقه[٤١]. ويجب أن تتضمن التشريعات الداخلية للدول العربية ما يضمن حق المواطن العربي أيا كانت الدولة التي يحمل جنسيتها بالالتجاء إلى قنصلية أو سفارة بلده في حالة الأزمات المستعصية وطلبه المشورة أو المساعدة أو الإغاثة، وأن حمايته أمر تفرضه حقوق المواطنة ولا فضل لأحد ممن يعمل في القنصلية أو السفارة عليه. ومن واجب الدول العربية تذكير موظفي السلكين الدبلوماسي والقنصلي العاملين في الخارج في كل مناسبة بأن إحدى أهم وظائفهم هي حماية ورعاية بني وطنهم المتواجدين في البلد المعينين فيه.

وقد تثار مسألة مهمة يمكن أن تنقل موضوع الحماية من النطاق الداخلي إلى النطاق الدولي وهي حق القنصل في فرض الحماية على مواطني بلده المتواجدين أو المقيمين في الدولة المستقبلة ومد يد المساعدة لهم دون طلبهم أو دون رضاهم. فلأسباب سياسية، أو أية أسباب أخرى، قد يجد المواطن أن ليس من مصلحته تدخل قنصل دولته في شئونه ويرفض مثل هذا التدخل. فهل يجبر على ذلك؟ والجواب هو عدم وجود قاعدة متفق عليها تنظم هذه الحالة. والمعاهدات الثنائية بصورة عامة هي الكفيلة بإعطاء الجواب، فإن لم تكن هناك معاهدة ثنائية فالسياسة

---

(٤٠) B.Sen, **A Diplomat's Handbook of International Law and Practice,** The Hague: Nijhoff, 1965, P. 232.

(٤١) للاطلاع على التشريعات المختلفة في هذا الصدد راجع.

U.N. Consular Laws - United Nations Legislative Series, Laws and Requlations Regarding Diplomatic and Consular Privileges and Immunities (STLEGSER. B7).

العامة للدولة المستقبلة التي تملك الاختصاص الداخلي على الأجانب المقيمين في إقليمها هي التي تحسم الموضوع. والدول بصورة عامة ـ في غياب المعاهدات ـ لا تقبل تدخل القناصل الجبري في شئون مواطني دولتهم المقيمين فيها دون رضاهم وتعتبر ذلك خرقاً لمبدأ السيادة الاقليمية. وفي أيام الامتيازات فوق العادة التي كانت تمنح لمواطني «الدول المسيحيّة» من قبل الدول الآسيوية كان يسمح لقناصل الدول المسيحية ممارسة سلطة الحماية على مواطنيهم المقيمين في الدول غير المسيحية دون اعتبار لرضاهم(٤٢). أما اليوم فالاتجاه هو نحو عدم الأعتراف بحق القناصل بمد يد الحماية دون طلب أو موافقة مواطني دولهم وخصوصاً بالنسبة للاجئين السياسيين بعد أن استطاعوا الإفلات من قبضة السلطة الحاكمة في بلدهم الأصلي(٤٣).

أما اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ فقد أوجبت على الموظفين القنصليين «أن يمتنعوا عن التدخل لصالح أحد الرعايا المسجون أو الموقوف احترازياً أو المقبوض عليه بشكل آخر، إذا عارض المذكور بذلك صراحة (م ٣٦، ف ١، جـ) ولم تلزم الموظفين القنصليين بالامتناع عن التدخل في الحالات الأخرى غير السجن أو التوقيف أو إلقاء القبض.

ومن المواضيع المهمة ذات الصلة المباشرة بموضوع الحماية هو موضوع المواطنين المحتجزين أو المسجونين أو المقبوض عليهم في بلد أجنبي أولاً، وتقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة ممن انقطعت بهم السبل ثانياً.

حالة المحجوزين والسجناء والمقبوض عليهم: من الأوجه المهمة لتأدية وظيفة الحماية حق القنصل بالاطلاع حالاً على الحالات التي تم فيها حجز أو سجن أحد أو بعض مواطني دولته أو إلقاء القبض عليهم بأية تهمة كانت وزيارتهم في الحبس أو السجن وتقديم المساعدة القانونية لهم وتوكيل محام للدفاع عنهم أمام

---

(٤٢) Zourek Report. **Draft Provisional Articles on consular Intercourse and Immunities,** Report by Jaroslov Zourek, Special Rapporteur, U.N. International Law Commission, U.N. Doc. AC N. 4108. Chapter 1.

(٤٣) راجع على سبيل المثال الاتفاقية القنصلية بين المملكة المتحدة والسويد لعام ١٩٥٢ والمعاهدات الأخرى التي تتضمن هذا المعنى:
U.N. Legislative Series, VII, **Law and Requlations Regardin Diplomatic and Consular Privileges and** Immunities, U.N. Doc. STLEG.Ser. B7 (1958) and U.N. Treaty Series.

القضاء أو أية مساعدة أخرى. وليس في قواعد القانون الدولي العام التقليدية ولا في التعامل الدولي أو العرف القنصلي ما يحتم على السلطات المسئولة في الدولة المستقبلة أخبار القناصل المعنيين عن كل الحالات التي تم فيها حجز أو سجن الأجانب أو إلقاء القبض عليهم ما لم تكن هناك معاهدات ثنائية تلزم سلطات الدولتين الموقعة عليها بعمل ذلك.

ويختلف الأمر إذا طلب المحتجز أو المسجون نفسه مقابلة قنصل دولته أو الاتصال به، فالسلطات المختصة في دولة الإقامة مجبرة على تلبية طلبه وإخبار قنصله ليقوم بواجبه. وإذا قدم قنصل أحد الدول في الدولة المستقبلة طلباً إلى السلطات المختصة يسأل فيه عن مصير من تبادر إلى سمعه بأنه محبوس أو مسجون فعلى السلطات إجابته على طلبه بأسرع وقت ممكن. ولا يجوز رفض طلب القنصل بزيارة مواطني دولته المحتجزين أو المسجونين ومحادثتهم ومراسلتهم إذا لم يعترضوا على ذلك صراحة[٤٤]. من ذلك يتضح أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية قد وقفت موقفاً وسطاً بين إلزام الدولة المستقبلة بأخبار القناصل عن كل حالات السجن أو الحجز أو القاء القبض على رعايا دولهم تلقائياً، وحق الدولة المستقبلة المطلق في رفضها الالتزام بإخبارهم.

ثانياً ـ تقديم العون والمساعدة: من حق القناصل مد يد العون والمساعدة بكل أشكالها لرعايا دولهم مباشرة ودون حاجة لتدخل أو توسط أو ترخيص الدولة المستقبلة. ومن الأمثلة المألوفة مساعدة المعوزين الذين انقطعت بهم السبل بسبب المرض المفاجيء الذي استنفذ ما في جعبتهم أو تعرضهم لحوادث النشل والسرقة وحوادث المرور وغير ذلك من الأسباب. وقد تثار بهذه المناسبة مسألة الاحتجاج بالمعاملة بالمثل في حالات شمول الأجانب بالرعاية الصحية وغيرها من أوجه الرعاية الاجتماعية في بعض الدول وحجبها عنهم في دول أخرى.

فقنصل الدولة التي يتساوى فيها الأجانب بالتمتع بالرعاية الصحية المجانية مع المواطنين يستطيع المطالبة بالمعاملة بالمثل في الدولة المستقبلة التي لا تشمل الأجانب بالعلاج الطبي المجاني ويطلب تقديم العلاج بالشروط نفسها لمواطني

---

(٤٤) المادة ٣٦ من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣. كذلك:

Arthur K. Kuhn, «Protection of National Charged with Crime Abroad», 31 **American Jaurnal of International Law** 1937, PP. 836 - 839.

دولتـه المتواجـدين فيها بحجـة أن دولته تمنـح مثل هـذا العلاج لمـواطني الـدولـة المستقبلة المتواجدين في دولته.

وتنـظم التعليمات واللوائـح الداخليـة لكل دولـة مدى وشـروط وكيفيـة منـح المساعدات لمواطنيها من قبل قنصلياتها العاملة في الـدول الأجنبية وليس للقـانون الدولي القنصلي دخل في الموضوع. ومع ذلك فقد جرى التعامل العام المشترك بين الدول على الاسترشاد بالشروط التالية لتقديم العون والمساعدة:

أولاً ـ أن يكون طالب المساعدة من مواطني الدولة المرسلة.
ثانياً ـ ثبوت الحاجة والانقطاع والضرورة القصوى.
ثالثاً ـ استنفاذ جميع احتمالات الحصول على العون والمساعدة من جهات أخرى.

ويجب أن لا ينـظر إلى هذه الشـروط نـظرة رسميـة ضيقـة حين يتعلق الأمـر بمواطن عربي انقطعت به السبل في بلد أجنبي ليس لدولته تمثيلاً دبلوماسياً أو قنصلياً فيه، أو لأنه مضطهد سياسياً من قبل دولته ولا يستطيع، أو يتحرج من طرق أبـواب سفارة أو قنصلية بلده. فصلة الرحم بين أبناء الأمة العربية وانتمائهم القومي يقتضي انتهـاج سياسـة موحـدة بين الدول العـربية لإغـاثة المـريض والمحـروم والمنقـطع والدخول في اتفاقية جماعية بينهـا تنظم هـذه الحالـة وتلزم الدول الأطـراف بتقديم العون والمساعدة لمواطني كل منها وكأنهم من مواطنيها، أي تمتعهم بكل ما تقدمه التشريعات والأنظمة واللوائح والمؤسسات العامة والخاصة من عون ومساعـدة دون تمييز بين المواطن الأصلي والمواطن العربي المقيم أو الزائر.

ويجب الحذر من المتسولين المحترفين والأدعياء الذين اتخذوا من اللجوء إلى قنصليات بلدهم في الخارج وسيلة للسيـاحة والاستجمـام المجاني. ويجب رد من أوقعوا أنفسهم في مواقف حرجة نتيجة لسوء تصرفهم أو رداءة سلوكهم الشخصي أو أي تصرف لم يقترن بحسن النية.

ويجب أن لا يفسـر شرط استنفـاد جميـع احتمـالات الحصـول على العـون والمساعدة من جهات أخرى قبل طلب العون والمساعدة من القنصل على أنه يعني لجوء المحتاج والمنقطع إلى طرق أبواب أهل الخير والإحسان من جمعيات خيرية وأفراد في دولة أجنبية لاستجداء المعونة، بل يكتفي القنصل في هذه الحالة بمحاولة المواطن اللجوء إلى الأقرباء أو المعارف والأصدقاء والاتصال بالوطن لطلب النجدة

ثم فشله في محاولته لسبب أو لآخر. وبذلك لا يتعرض المواطن للمواقف الحرجة التي يمكن أن تفرضها ضرورة اللجوء إلى «الأجانب» طلباً للعون.

ثالثاً ـ تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية:

تعتبر وظيفة تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية حجر الأساس في الوظائف القنصلية المختلفة. وقد رست العلاقات القنصلية منذ فجر وجودها على هذا الأساس أصلاً. وعلى الرغم من تداخل وظائف الملحقين التجاريين الذين هم جزء من البعثات الدبلوماسية مع وظائف القنصليين، بقيت وظيفة تنمية العلاقات التجارية تحتل مكان الصدارة في قائمة الوظائف القنصلية وخصوصا في الدول التي تبعد فيها مراكز التجارة والأعمال والمال عن مقرات البعثات الدبلوماسية في عواصمها حيث يباشر الملحقون التجاريون مهامهم. أما القنصليات فتباشر نشاطاتها عادة في أي جزء من إقليم الدولة المستقبلة حيث الصناعة والتجارة.

بالإضافة إلى ذلك فالاهتمام الرئيسي للملحقين التجاريين ينصب على اقتراح أو مراقبة تنفيذ «السياسة التجارية» لدولهم والاتصال بالسلطات الحكومية المعنية بشئون التجارة في الدولة المستقبلة وإجراء المفاوضات اللازمة لتنمية العلاقات التجارية والاقتصادية وحمايتها. أما القناصل فيناط بهم عادة الجوانب الإجرائية والتنفيذية التفصيلية مثل: ـ

١ ـ دراسة حالة البلد التجارية واستيعاب السوق المحلي وتهيئها لاستيراد منتوجات الدولة المرسلة.

٢ ـ دراسة المنافسة على السوق المحلية من قبل الدولة الأخرى وتقديم الدراسات والتوصيات بالفرص المتاحة.

٣ ـ دراسة قابلية توزيع المنتوجات الوطنية من قبل الشركات الأجنبية في الدولة المستقبلة.

٤ ـ ترقب الفرص التجارية بوعي مستمر وترصد ذكي.

٥ ـ العمل بكل الوسائل الواقعة ضمن حدود الوظيفة على زيادة الطلب على بضائع ومنتوجات البلد وزيادة صادراته.

٦ ـ دراسة فرص تصدير بضائع ومنتوجات الدولة التي يعمل فيها القنصل إلى البلد الذي يمثله إذا كان بلده بحاجة لتلك البضائع أو كان تصديرها يخدم المصلحة الاقتصادية لبلده مثل المواد الخام والسلع الانتاجية.

٧ - تقديم المعلومات عن التجارة والصناعة والزراعة إلى الراغبين في التعامل مع بلده من مواطني وشركات الدولة المستقبلة وغيرهم من الأجانب.

٨ - تقديم التقارير بالحالة الاقتصادية والتجارية عن الدولة المستقبلة إلى الجهات المختصة في دولته.

٩ - الاتصال الشخصي بالتجار المحليين ورجال المال والأعمال في الدولة المستقبلة والقيام بدور «العلاقات العامة».

١٠ - التصديق على قوائم الشحن وشهادات المنشأ للبضائع المصدرة إلى بلد القنصل.

رابعاً - تنمية العلاقات الثقافية والعلمية :

تعتبر وظيفة تنمية العلاقات الثقافية والعلمية غريبة على الوظائف القنصلية التقليدية. ولكن تبّنيها في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لسنة ١٩٦٣ كان مؤشراً إلى اتجاه تكييف القواعد الدولية مع الواقع الدولي والممارسات التي فرضتها متطلبات العصر ومنها بالدرجة الأولى محاولة الدول التأثير علي عقول الناس وكسب تعاطفهم مع الأيديولوجيات السائدة فيها والسياسات الخارجية التي تتبناها وإيصال المعلومات أو شرح المواقف أو تبريرها للرأي العام العالمي.

وحتى قيام الحرب العالمية الثانية لم يكن مألوفاً ولا مقبولاً قيام الدوائر القنصلية بالدعاية للدولة المرسلة في الدولة المستقبلة، واعتبر هذا النوع من النشاط من اختصاص المؤسسات غير الرسمية التي لم تكن تتمتع بأي نوع من الحصانات والامتيازات وكانت مكاتبها مفتوحة لكل الناس بما فيهم وكلاء الدولة المستقبلة. ثم عمّت ظاهرة مكاتب أو وكالات الاستعلامات «Information Service» التي بدأتها الولايات المتحدة اثناء الحرب العالمية الثانية وانتشرت في جميع أنحاء العالم، ثم حذت حذوها كثير من الدول الأخرى.

لقد حسمت المادة الخامسة (فقرة ب) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية موضوع الوضع القانوني لمراكز الإعلام والمشرفين عليها بمنحهم الصفة القنصلية. هذا إذا كانت تلك المراكز وموظفوها يشكلون جزءاً من القنصلية، أو إذا كان القنصل نفسه يقوم بهذه الوظيفة. أما إذا كانت منفصلة عن القنصلية وتمارس نشاطاتها في

أماكن لا وجود للقنصلية فيها حينئذٍ يجب الحصول على موافقة دولة الإقامة في حالتين: الأولى في حالة رغبة إحدى القنصليات العامة أو القنصليات فتح نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في منطقة أخرى غير المنطقة التي توجد فيها (المادة ٤ ف ٤) والثانية في حالة فتح مكتب يكون جزءاً من القنصلية القائمة خارج مقرها (المادة ٤ ف ٥). وفي كلا الحالتين تستطيع الدوائر المختلفة مهما كانت تسميتها (نيابة قنصلية، وكالة قنصلية، أو مكتب) ممارسة وظيفة تنمية العلاقات الثقافية والعلمية بموجب منطوق المادة الخامسة (فقرة ب). أما موظفو العلاقات العامة الملحقون بالسفارات والملحقون الثقافيون فقد تكفّلت اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لسنة ١٩٦١ بتحديد وضعهم القانوني بصورة غير مباشرة حين خولت الممثلين الدبلوماسيين صلاحية أداء الوظائف الثقافية (المادة ٣، فقرة ١، هـ).

خامساً ـ الوظائف الأخرى:

من الوظائف التي خولت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية القناصل تأديتها هي إصدار جوازات سفر ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة، ومنح السمات والوثائق اللازمة للأشخاص من الراغبين في زيارة الدولة الموفدة. وتتوقف إجراءات وشروط ومتطلبات ممارسة هذه الوظيفة على القوانين والأنظمة والتعليمات التي تصدرها الدول المرسلة لقناصلها في الدول الأجنبية لأتباعها أو التقيد بها حين إصدار جوازات السفر للمواطنين المقيمين إقامة دائمة أو مؤقتة في الخارج، أو منح تأشيرات الدخول للأجانب الراغبين في زيارة الدولة المرسلة أو الإقامة أو العمل فيها، وليس هناك قواعد موحدة تنظم هذه الحالات أو تفرض على الدول اتباعها. كما أنه ليس للدولة المستقبلة التدخل في ممارسة هذه الوظيفة إلا في حالة مخالفة اتفاقيات المعاملة بالمثل المتعلقة بمنح تأشيرات الدخول أو الإعفاء من رسوم التأشيرات بين الدولة المرسلة والمستقبلة.

وتقوم القنصليات عادة بتجديد جوازات السفر لمواطنيها المنتهية مدة العمل في جوازاتهم وهم في الخارج، أو تمديدها للمدة أو المدد المسموح بها حتى انتهاء مدتها القانونية. والتمديد عملية مرهقة تستهلك الكثير من وقت الموظفين القنصليين وجهودهم، وتكلف المواطن الجهد والقلق والمال وتعرض جواز سفره للضياع في البريد إن كان محل اقامته يبعد عن مقر قنصلية بلده. لذلك فكثير من الدول لا تتطلب التمديد بل تكتفي بتجديد جوازات سفر مواطنيها بعد انتهاء مدة صلاحية العمل بها، وقد تصل المدة إلى عشر سنوات أو أكثر.

ومما يتعلق بوثائق السفر إصدار ما يسمى «جواز مرور «Laisses Passer» في ظروف استثنائية مثل ضياع أو سرقة جواز السفر الأصلي وعدم تخويل القنصل من قبل حكومته إصدار جواز سفر «بدل ضائع» أو «فاقد». في هذه الحالة يكون جواز المرور صالحاً لسفرة واحدة ولمدة محدودة قد لا تتجاوز ستة الأشهر وعادة ما تكون السفرة إلى بلد المواطن الأصلي، وفي ظروف استثنائية إلى البلد الذي يعمل فيه إن كان غير بلده الأصلي. وفي هذه الحالة يسلك المواطن طريقاً مباشراً يوصله لى لده أو إلى البلد الذي يعمل فيه حيث لا يستطيع الدخول إلى دول أخرى لأن جواز المرور لا يخوله ذلك، وبالتالي تمتنع قنصليّات الدول عن إصدار تأشيرات دخول حامله لأن التأشيرات تمنح عادة على الجوازات النافذة المفعول لمدة لا تقل عن ستة أشهر إلا إذا وجدت اتفاقية تنص على خلاف ذلك أو بناء على المعاملة بالمثل. وعلى أي حال فإن العقبة الرئيسية التي تقف في طريق المكوث أو الإقامة في دول أخرى لحامل جواز المرور هي قصر مدة نفاد مفعولة. والسبب الآخر لإصدار جواز المرور غير ضياع أو سرقة الجواز الأصلي هو إجبار المواطن على الرجوع إلى بلده لأسباب عديدة منها طلبه للخدمة العسكرية أو تقديمه للمحاكمة عن مخالفات قانونية أو لأسباب أمنية أو لرفض سلطات بلده الموافقة على عمله في بلد أجنبي أو لسوء سلوكه.

في هذه الحالات، وغيرها، يسحب القنصل جواز السفر الأصلي حين يقدمه المواطن لتمديده أو تجديده ويصدر له جواز مرور بدلاً عنه. ولا يؤثر رفض المواطن أو امتناعه عن تسليم جواز سفره على إجراءات سحب الجواز بالمعنى الفعلي، لأنه حتى لو احتفظ به فسيكون ذلك لمدة محدودة تنتهي بانتهاء المدة القانونية للجواز أو حينما يحين موعد تجديده. ويدخل المواطن في دوامة بسببها لأن الدولة المقيم فيها لا تجدد إقامته إلا إذا كانت مدة جواز سفره نافذة المفعول. وحتى لو كانت مدة إقامته لما تنته فإن سريان مفعولها معلق على شرط سريان مفعول الجواز.

الحصانات والامتيازات القنصلية

قواعد التعامل القنصلي العرفية بصورة عامة، والقواعد التي تحكم الحصانات والامتيازات القنصلية بصورة خاصة، التي تطورت منذ القرن الثامن عشر قليلة اهتمت بالدرجة الأولى بموضوع تعيين القناصل بالبراءة القنصلية وبإجراءات ممارسة وظائفهم بمنحهم الإجازة القنصلية في الدولة المستقبلة، وحماية دوائرهم وأشخاصهم بقدر أكبر من الحماية التي يتمتع بها الأجانب العاديون فقط دون تحديد ماهية هذه الحماية ومداها، وتكفلت بذلك المعاهدات الثنائية. ولم تتمتع الدوائر القنصلية بالحصانة ضد دخول وكلاء الدولة المستقبلة في ظل القواعد العرفية. وقد اعترف بحصانة المراسلات والوثائق القنصلية، غير أن حصانة أعضاء الهيئة القنصلية من الاختصاص الجنائي والمدني للدولة المستقبلة كانت محددة بالأعمال التي تتطلبها تأديتهم لواجباتهم الرسمية. أما الإعفاء من الرسوم الجمركية فقد كان ينحصر بالحاجات المستوردة لاستعمال القنصلية الرسمي فقط. وقد استثنى أعضاء الهيئة القنصلية، ما عدا هيئة الخدمة، من الخدمات العامة والعسكرية. أما تمتع الموظفين القنصليين بالحرمة الشخصية ضد إلقاء القبض والحبس فقد كان موضع جدل ولم يكن التعامل موحداً بين الدول في هذا المجال، وكانوا يخضعون للضرائب والرسوم الجمركية. ويمكن القول بصورة عامة بأن اختصاص الدولة المستقبلة في ممارسة سيادتها الكاملة على القنصليين ودوائرهم كانت هي المفترضة وما عداها كان استثناء.

وفي الرابع والعشرين من شهر نيسان عام ١٩٦٣ تم التوقيع من قبل اثنتي وتسعين دولة في فيينا على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ فكانت بلا شك

من المعاهدات الشارعة المنشئة للقانون «Constitutive» لأنها خلقت قواعد قانونية لم تكن بالأصل أو لم يعترف بها عالمياً على الأقل[1]، وتبنت بالإضافة إلى ذلك بعض القواعد العرفية القليلة المألوفة في التعامل القنصلي قبل تاريخ الاتفاقية وحسمت موضوع الحصانات والامتيازات القنصلية الذي كان مثار جدل وعدم يقين طوال الحقب المنصرمة.

أولاً ـ الحصانة القضائية:

> **«لا يخضع الموظفون القنصليون، ولا المستخدمون القنصليون، إلى السلطة القضائية والادارية في دولة الإقامة عن الأعمال التي أدوها في ممارسة الأعمال القنصلية» (م ٤٣ ف ١).**

فما هي الأسس النظرية للحصانة القنصلية ضد الإجراءات القضائية والإدارية وما هي مبرراتها وأبعادها والأوجه المختلفة للتمتع بها فعلاً؟

لعل أفضل ما قدم من أسس نظرية لتبرير هذه الحصانة هو ما ذكره الأستاذ زوريك المقرر الخاص لهيئة القانون الدولي في التقرير الأول للجنة بمناسبة بحث أساس المادة (٤٣ ف ١). فالحصانة من الاختصاص القضائي التي يتمتع بها الموظفون القنصليون بالنسبة للأعمال التي يؤدونها لممارسة مهامهم، تقوم على أساس الاحترام الواجب لسيادة الدولة الأجنبية الذين هم وكلاؤها. وبناء عليه فهي ليست حصانة شخصية بل حصانة مرتبطة بتصرفات الدولة وأعمالها[2].

وقد أبرز التقرير الثاني هذا المبرر بصورة أعمق حيث ذكر بأن الحصانة الممنوحة للقناصل فيما يتعلق بأداء أعمالهم الرسمية هي ليست بالمعنى الضيق حصانة شخصية للقنصل بل حصانة للأعمال الرسمية لدولة ذات سيادة[3]. وقد سبق أوبنهايم هيئة القانون الدولي ومقررها الأستاذ زوريك حين أكد بأن حصانة القناصل هي أحد أوجه الحصانة من الاختصاص التي تتمتع بها الدولة التي يعمل القناصل باسمها[4].

---

(١) N. Silva, «The Vienna Confernce on Consular Relations, «**International and Comparative Law Quarterly,** Vol. 13, 1964, PP. 1228 - 1229.

(٢) Zourek, «First Report», Report», Report on Consular Intercourse and Immunities, «(AC N. 4108) **International Law Commission Yearbook,** 1957, Vol. 2, P. 99.

(٣) Zourek, «Second Report», Second Report on Consular Intercourse and Immunities, «(A/CN. 4/131), **I.L.C. Yearbook,** 1960, Vol. 2, P. 10.

(٤) Lauterpacht - Oppenheim, **International Law,** (8 th ed. Vol. I, P. 841, note 2) 1955.

وبناء عليه فإنه سواء أكان بالقانون الدولي العرفي أو التعاهدي فإن أساس الحصانة هو قيام القنصل بأعمال معينة باسم دولته وصفة هذه الأعمال كتصرف من تصرفات الدولة.

والملاحظ أن هيئة القانون الدولي العام المناط بها إعداد اتفاقية العلاقات القنصلية قد «قنّنت» القواعد العرفية المتعلقة بالحصانة القضائية المعمول بها قبل تبنيها في الاتفاقية عام ١٩٦٣. أي أن أصل المادة ٤٣ المشار إليها يرجع إلى القانون العرفي(٥). فإذا راجعنا المبادىء العامة للقانون الدولي التقليدي في كتب أشهر المؤلفين(٦)، وقرارات المحاكم(٧)، لوجدنا أنها لا تعترف بمنح القناصل الحصانات والامتيازات أنفسها التي يتمتع بها الدبلوماسيون، وهذا يعني بأنهم لم يكونوا ليتمتعوا بالإعفاء من اختصاص المحاكم في الدولة المستقبلة بصورة مطلقة دون اعتبار لطبيعة العمل أو التصرف موضوع الشكوى أو للإجراءات المتخذة ضدهم. وبمرور الزمن تبلورت قاعدة دولية عرفية منح بموجبها القناصل حصانة قضائية محدودة تشمل نوعاً معيناً من تصرفاتهم وأعمالهم وتستثني التصرفات والأعمال الأخرى. وهذا النوع من الحصانة هو الذي تبنته المادة (٤٣) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية التي نحن بصددها.

فما هي التصرفات والأعمال التي تشملها الحصانة القضائية وما هي تلك المستثناة من هذه الحصانة؟ لقد وضعت المادة الثالثة والأربعون معيارين للإجابة على هذا السؤال. أولهما معيار إيجابي عام حددت بموجبه الحصانة القضائية بالأعمال التي يؤديها الموظفون والمستخدمون القنصليون في ممارسة وظائفهم القنصلية (الفقرة ١ من المادة ٤٣) وثانيهما معيار سلبي استثنت بموجبه الفقرة الثانية من المادة ٤٣ حالتين من الحصانة القضائية بالنص عليهما بالتفصيل. فلا تطبق الحصانة المنصوص عليها في الفقرة الأولى (المعيار العام) في حالة الدعوى المدنية:

أ - «الناجمة عن عقد وقعه الموظف القنصلي أو المستخدم دون أن يكون قد تم

---

(٥) International Law Commission Report, 13 th Session, 1961 (A4843), P. 117.

(٦) Bishop, **International Law, Cases and Materials** (2nd. ed. 1962) P. 600; Fenwick, **International Law** (4 th ed. 1965). p. 580, Hackworth, **Digest of International Law** (1942) Vol. 4, PP. 699 - 700.

(٧) Seidel V. Peschkaw (**New Jersey Supreme Court,** 1959) 27 N.J. 427, 430; Emmet V. Lonakin (**New York Supreme Court,** 1948), 84 N.Y.S. 562, 563.

عقده صراحة أو ضمناً باعتباره مندوب الدولة الموفدة».

ب ـ «إذا كانت الدعوى مرفوعة للمطالبة بعطل أو ضرر ناجم عن حادث وقع في دولة الإقامة وتسببت به سيارة أو باخرة أو طائرة».

وكما هو واضح فإن المعيار السلبي الثاني لا يثير مشكلة جدية في التطبيق حيث تخضع تصرفات القناصل لاختصاص المحاكم المدنية عن جميع التزاماتهم التعاقدية تجاه الغير إلا إذا كانوا قد التزموا بها نيابة عن دولتهم ولمصلحتها، أو إذا تسببوا بإيقاع عطل أو ضرر نتيجة تورطهم في حوادث السير والمرور. ولكن المشكلة الحقيقية هي في تحديد معيار التمييز بين الأعمال التي تقع ضمن ممارسة الوظائف القنصلية والأعمال التي ليس لها علاقة بتأدية الوظائف القنصلية كي نستطيع البت فيما إذا كانت من الأعمال المشمولة بالحصانة القضائية أو كانت من الأعمال غير المشمولة بها. ولتوضيح المشكلة نضرب الأمثلة التالية:

في عام ١٩٠٠ رفع مواطن انكليزي اسمه مرفي مقيم في إحدى مقاطعات فرنسا الدعوى على قنصل دولته في تلك المقاطعة متهماً إياه بتحقيره والحط من قدره لأنه وصفه بالسكير أمام جمع من الشهود وفي مقر عمله في القنصلية البريطانية. لكن المحكمة الفرنسية ردت دعواه بحجة عدم اختصاصها للنظر في الدعوى لأن القنصل البريطاني كان قد تصرف أو قام بعمل أثناء تأديته لواجباته الرسمية، وبالتالي فهو لا يخضع للاختصاص القضائي للمحاكم الفرنسية. وقد أيدت محكمة الاستئناف الحكم الصادر من محكمة الدرجة الأولى للأسباب نفسها[٨].

وبعد فترة قصيرة أقام مرفي الدعوى على القنصل نفسه في المحكمة نفسها متهماً إياه بأنه كتب رسالة إلى محرر جريدة التايمس اللندنية ونشرتها الصحيفة الفرنسية الصادرة في المقاطعة المقيم فيها المدعي والمدعى عليه، وفيها حط من قدره وتحقير لشخصه. وقد أنكر القنصل جميع التهم الموجهة ضده من قبل مرفي واحتج بتمتعه بالحصانة من الخضوع للاختصاص القضائي للمحاكم الفرنسية. في هذه المرة رفضت المحكمة ادعاءه ـ أي استثناءه من اختصاصها ـ قائلة بأن الرسالة التي كتبها القنصل ليس لها صفة رسمية، وأنه حين كتبها كان قد تصرف كشخص عادي وليس بصفته قنصلاً[٩].

---

(٨) **British Digest of International Law,** Vol. 8, P. 148, 160.

(٩) Stowel and Munro, **International Cases** (1916) Vol. 1, PP. 29 - 30.

وفي عام ١٩٢٧ أقامت الأميرة زيزيانوف الدعوى على قنصل الولايات المتحدة في باريس متهمة إياه بالحط من قدرها وتشويه سمعتها. وكان القنصل الامريكي قد رفض منحها تأشيرة دخول إلى الولايات المتحدة وسرب معلومات إلى الصحافة الفرنسية ناعتاً الأميرة بأنها «جاسوسة عالمية». وقد رد القنصل على الدعوى من حيث الشكل مدعياً بأن المحاكم الفرنسية ليس لها اختصاص عليه، واستند في ادعائه على القواعد العامة للقانون الدولي التي أكدتها الاتفاقية الثنائية المعقودة بين فرنسا والولايات المتحدة والتي تحرم خضوع القناصل لمحاكم الدولة المعينين فيها في كلا البلدين عن الأعمال التي لها علاقة بممارسة وظائفهم. لكن المحكمة رفضت ادعاء القنصل بعدم اختصاصها. لقد اعترفت المحكمة بأنه لو تعلقت الشكوى برفض القنصل منح تأشيرة دخول للمدعية لما كان لها اختصاص في نظر الدعوى، لأن رفض إصدار تأشيرات الدخول هو من مقتضيات ممارسة الوظيفة، ولكن القنصل متهم بإمداد المراسلين الصحفيين بمعلومات فيها حطّ من قدر المدعية وتشويه سمعتها، وهذا عمل لا يدخل ضمن الأعمال التي لها علاقة بالوظيفة، وبالتالي لا يعفى القنصل من الخضوع للاختصاص القضائي للمحاكم الفرنسية. وقد أيدت محكمتا الاستئناف والتمييز الحكم الصادر من محكمة الدرجة الأولى[١٠].

إن هذه الأمثلة (وغيرها) يمكن أن تساعد على إلقاء بعض الضوء على المعيار الذي يمكن أن نستخدمه للتمييز بين الأعمال والتصرفات التي يقوم بها القنصل والتي يمكن أن تشملها أو لا تشملها الحصانة القضائية. ولكنها مجرد أمثلة تنطبّق على وقائع محدودة لا يمكن اتخاذها دليلاً شاملاً للحكم على جميع الأعمال والتصرفات الصادرة عن القنصل لتقرير خضوعها أو عدم خضوعها للحصانة القضائية. وبناء عليه لا بد من البحث عن معيار أكثر شمولية. وهنا نجد أنفسنا مضطرين على الرجوع إلى النظريات والقواعد الفقهية المألوفة في القانون الدولي وأهمها في مجال بحثنا هو نظرية «تصرف الدولة» «Act of State» التي خلاصتها هي أنه ليس لدولة ما الحق في ممارسة اختصاصها من خلال محاكمها على تصرفات دولة أخرى وإصدار حكم عليها نظراً لمساواتهما في السيادة[١١]. وهذا يجرنا إلى القول بأن تصرفات وأعمال القنصل التي يقوم بها بتخويل من دولته لتأدية واجباته الرسمية هي امتداد لتصرفات

---

(١٠) **American Journal of nternational Law,** No. 23, 1929, P. 172.

(١١) Kelsen, **Principles of International Law,** 1952, PP. 235 - 237.

دولته، وبالتالي لا تخضع للاختصاص القضائي لمحاكم الدولة المستقبلة. ولكن المشكلة في هذا المعيار هو أنه واسع يمكن أن تحتمي بسقفه التصرفات والأعمال الشخصية التي تصدر من القنصل أثناء تأديته لوظيفته الرسمية، أو التصرفات والأعمال التي أمرته دولته القيام بها وليس لها علاقة بوظائفه القنصلية والمخالفة لقوانين دولة الإقامة. فالقنصل تبعاً لهذا المعيار قد يخرق قوانين السير وهو يسوق سيارته في طريقه لمقابلة أحد مواطني دولته الموقوف على ذمة التحقيق بناء على طلب المواطن. وقد يستخدم القوة أو يوقع الأذى الجسماني بأحد مواطني بلده بناء على تعليمات دولته لإجبار المواطن على الرجوع إلى وطنه أو لانتزاع اعتراف منه. فهل يفلت من تقديمه لمحاكم الدولة المستقبلة بحجة أن ما قام به في الحالة الأولى هو جزء من تأديته لوظيفته الرسمية، وإن ما قام به في الحالة الثانية هو امتداد لأعمال الدولة وما هو إلّا أداة لتنفيذه؟ الجواب في الحالتين هو بالنفي طبعاً، لأن خرق قواعد المرور وأيقاع الأذى الجسماني بالناس لا يقع ضمن حدود «أداء الوظيفة» في الحالة الثانية، وليس له علاقة مباشرة بأدائها في الحالة الأولى.

إن الرجوع إلى الأعمال التحضيرية والمناقشات الطويلة والتعديلات المتضاربة التي سبقت تبني المادة ٤٣ فقرة (١) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية يبين بوضوح الاتجاه العام لتقييد تمتع القناصل بالحصانة القضائية في أضيق الحدود الممكنة[١٢] وقد أجابت المادة بعد تبنيها أخيراً في الاتفاقية على معظم التساؤلات والاعتراضات المتعلقة بمعيار الحكم على شمول أو عدم شمول أعمال وتصرفات القناصل بالحصانة القضائية حين اشترطت أن تكون تلك الأعمال قد أداها الموظفون القنصليون «في ممارسة الأعمال القنصلية» فقط. وتكون بذلك قد ضيقت تفسير «الأعمال التي يقومون بها حين تأديتهم لوظيفتهم الرسمية» «وعلاقتها بمفهوم «تصرف الدولة» كمعيار للحكم على شمولها بالحصانة القضائية وحصرها بالأعمال الرسمية القنصلية. أي أنه ليست كل الأعمال الرسمية ـ ولو كانت امتداداً لأعمال الدولة ـ تتمتع بالحصانة القضائية.

ومن السهولة بمكان بعدئذ تحديد الأعمال القنصلية التي تشملها الحصانة

---

(١٢) Zourek, **«Report on Consular Intercourse and Immunities»** First Report, Second Report, Third Report, (AC N. 4108), (ACN. 4L. 86), (AC n. 4137) respictevely. Also International Law Commission **Yearbook,** 1957, Vol. 2, PP. 71 - 103, 1960, Vol. 2, PP. 2 - 40, 1961, Vol. 2, PP. 55 - 75; and Dinstein, Diplomatic Immunity from Jurisdiction, **International and Comparative Law Quarterly,** Vol. 15 (1966) PP. 76 - 89.

على الرغم مما يثيره القانون الدولي العام التقليدي من تساؤلات، وعلى الرغم من أن تعداد المادة الخامسة للوظائف القنصلية كما رأينا لم يرد على سبيل الحصر. ولكن قراءة الفقرة الأولى من المادة (٤٣) والمادة الخامسة بعضهما مع بعض تشير إلى أن «الأعمال القنصلية» التي تخضع دون غيرها للحصانة القضائية حسب منطوق الفقرة الأولى من المادة (٤٣) هي التي ذكرتها المادة الخامسة تحت عنوان «الوظائف القنصلية». أما أن هذه الوظائف لم ترد على سبيل الحصر فإن الفقرة (م) من المادة الخامسة قد تكفلت بتحديد «الوظائف الأخرى» التي يمكن أن تمارسها البعثة القنصلية بتكليف من قبل الدولة المرسلة بالوظائف «التي لا تحظرها قوانين وأنظمة دولة الإقامة أو التي لا تعترض عليها دولة الإقامة أو المذكورة في الاتفاقات الدولية المرعية الإجراء بين الدولة المرسلة ودولة الإقامة» (الفقرة (م) من المادة الخامسة). وما سوى ذلك لا يخضع للحصانة القضائية. فمثل تصرف القنصل في إيقاع الأذى الجسماني أو استخدام القوة قد يكون عملاً رسمياً وامتداداً لأعمال الدولة التي أمرت بها، ولكن لكونه لا يقع ضمن الوظائف القنصلية التي عددتها المادة الخامسة ولا تجيزه قوانين دولة الإقامة فلا يتمتع مرتكبه (القنصل) بالحصانة القضائية.

ومن ذلك نستنتج أن القنصل بممارسته الأعمال الرسمية خارج نطاق الوظائف القنصلية المعترف بها لا يستطيع التمتع بالحصانة من الاجراءات القضائية وأن مفعول «أعمال الدولة» لا يسري على كل أعمال الدولة وإنما على الأعمال التي تتطلبها ممارسة الوظائف القنصلية المعترف بها والتي يمكن تسميتها أعمالاً قنصلية.

استثناءات من الحصانة:

(١) العقود والمعاملات الشخصية:

لعل من تحصيل الحاصل القول ـ بعدما أكدناه سابقاً ـ بأن نشاطات القنصل التي تعود عليه بالمنافع الشخصية لا تشملها الحصانة من الاختصاص المدني للمحاكم الوطنية. ولكن واضعي اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية أرادوا التأكيد على هذه الحالة ورفع أي شك أو تساؤل أو ادعاء قد يثار حولها، وكذلك الحالة الثانية من الاستثناءات. فلو ارتبط القنصل، أو أي موظف أو مستخدم قنصلي، بعقد، دون أن يستدل صراحة أو ضمناً بأنه وقعه بصفته الرسمية كمندوب للدولة المرسلة، فيحق للطرف الثاني مقاضاته عن مخالفته لشروط العقد، ولا يستطيع الادعاء بالحصانة من الاختصاص القضائي. فالدعوى الناجمة عن مخالفة القنصل لعقد استئجار سكنه الخاص لا تستثنى من اختصاص المحاكم المدنية. أما إذا استأجر عمارة تتخذها القنصلية مقراً لها فليس من اختصاص المحاكم المدنية النظر في الدعوى الناشئة عن

مخالفة عقد الإيجار الذي وقعه القنصل باعتباره مندوب الدولة المرسلة سواء ذكر ذلك صراحة في العقد أم لم يذكر. فاستئجار عمارة لمقر القنصلية يعتبر بحد ذاته بياناً ضمنياً لصفة القنصل الرسمية[١٣].

(٢) حوادث السير:

والاستثناء الآخر من قاعدة الحصانة من الاختصاص القضائي عن الأعمال الرسمية التي يقوم بها القناصل هو خضوع الدعاوي المرفوعة ضدهم للمطالبة بعطل وضرر ناجم عن حوادث السير أو المرور لاختصاص المحاكم في دولة الإقامة[١٤]. ويبدو من عبارة «عطل وضرر» بأن المسؤولية تتعلق بالخضوع للقضاء المدني. أما المسؤولية الجنائية فتخضع لأحكام المادة ٤١ التي تتعلق بتوقيف القنصليين أو حجزهم احتياطياً في حالة الجرم الخطير. وهذا يعني بأن توقيفهم أو حجزهم احتياطياً يتوقف على فيما لو كانت الرعونة في السياقة تشكل «جرماً خطيراً» في ظل قوانين السير المحلية، وإلا فلا يجوز توقيفهم أو حجزهم احتياطياً عن مخالفات السير البسيطة. ويعني كذلك بأنه يجوز حبسهم عن الجرم الخطير ولا يجوز عن المخالفات التي لا تشكل جرماً خطيراً بشرط أن يتم الحبس تنفيذاً لقرار قضائي قطعي.

ثانياً ـ حرمة المباني القنصلية:

قبل التوقيع على اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ اختلفت الاتجاهات حول مدى حرمة المباني القنصلية. فاتجاه يدعو إلى الحصانة المطلقة قياساً على ما يتمتع به مقر البعثة الدبلوماسية. ويستند هذا الاتجاه على الصفة الرسمية للأعمال القنصلية التي تدار ضمن المباني القنصلية ومبدأ احترام سيادة الدولة. واتجاه مضاد لا يعترف بأية حماية سوى ما تحتويه المباني القنصلية من محفوظات ووثائق. وحجته هي أن القنصلية ليست سفارة، وبالتالي فلا تتمتع بحقوق في ظل القانون الدولي العام. واتجاه ثالث يقوم على التوفيق بين الاتجاهين

---

(١٣) المادة ٤٣ فقرة ٢ (أ) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.

(١٤) المادة ٤٣ فقرة ٢ (ب) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.

المتعارضين وإيجاد حل وسط بينهما أساسه الحصانة المشروطة[١٥] وقد تبنت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية الاتجاه الثالث واعترفت بحرمة المباني القنصلية، لكنها في الوقت نفسه تطلبت استخدام المباني للأغراض القنصلية دون غيرها كشرط لتمتعها بالحصانة (م ٣١ الفقرتان (١) (٢) ومفهوم المخالفة لشرط استخدام المباني القنصلية للأعمال القنصلية حصراً يعني أنه لو كان للدولة المستقبلة سبباً يدعوها للاعتقاد بأن المباني القنصلية لا تستخدم للأغراض القنصلية فإنها تستطيع تجاهل الحصانة وتخترق حرمة القنصلية، كما في حالة استخدام القنصلية مثلاً لإيواء المطلوبين والفارين من وجه العدالة أو في حالة ارتكاب جريمة فيها. وفي حالات استخدام المباني القنصلية للأغراض القنصلية لا يحق لسلطات دولة الإقامة دخولها إلا بموافقة رئيس الدائرة القنصلية لا أو من ينوب عنه أو رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة المرسلة. ويفترض حصول الموافقة في حالات الطوارىء والكوارث مثل الحريق والفيضان والهزات الأرضية التي تقتضي إجراءات حماية فورية (المادة ٣١ ف ٢).

ومن الجديد بالملاحظة هو أن سكن القنصل (أو أي موظف قنصلي) لم تشمله اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بحرمة المباني القنصلية حتى لو كان جزءاً من البناية التي تضم الدوائر القنصلية. فالمادة الأولى (فقرة ي) من الاتفاقية تعرف المباني القنصلية بأنها «الأبنية أو أجزاء الأبنية والأراضي التابعة لها، أيا كان مالكها، المستعملة حصرا لأغراض المركز القنصلي». وقد يعترض على هذا التفسير بأن استخدام بعض أقسام المركز القنصلي لسكن القنصل وموظفي القنصلية يمكن أن يقع ضمن استخدام المركز للأغراض القنصلية. ولكن تعمد اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية في النص على تعريف متباين «لمباني البعثة» يؤكد استثناء سكن القنصل من حرمة المباني القنصلية، خصوصاً إذا ما تذكرنا بأن هيئة القانون الدولي العام هي نفسها التي وضعت مشروعي الاتفاقيتين الدبلوماسية والقنصلية. فالمادة الأولى (فقرة ط) من اتفاقية العلاقات الدبلوماسية تعرف «مباني البعثة» بأنها «المباني وأجزاء

---

(١٥) خير مصدر للاطلاع على وجهات النظر المتضاربة هو ما دار في مؤتمر فيينا للعلاقات الدبلوماسية ١٩٦٣ وتضمنته الوثائق التالية:

U.N. Doc. AConf. 25C. 2SR. 8, March 11, 1963.

U.N. Doc. AConf. 25C. 2SR. 7, March 8, 1963.

U.N. Doc. AConf? 25SR. 8, April 11, 1963.

المباني والأرض التابعة لها والتي، مهما كان مالكها، تستعمل لأغراض البعثة، بما في ذلك مقر الإقامة لرئيس البعثة». والعبارة الأخيرة «بما في ذلك... الخ» لا مثيل لها في الاتفاقية القنصلية. هذا وليس هناك مثيل للفقرة (١) من المادة (٣٠) لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ التي تنص على أنه «يتمتع المسكن الخاص للممثل الدبلوماسي بالحصانة والحماية أنفسهما المقررة لمباني البعثة» في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.

والمباني القنصلية ومفروشاتها وممتلكاتها ووسائل نقلها محصنة. فلا يجوز للدولة المستقبلة وضع اليد عليها لاستخدامها مؤقتاً لأغراض الدفاع الوطني أو الخدمات العامة. ولكن يجوز للدولة المستقبلة استملاكها (الاستيلاء عليها) لأغراض الدفاع الوطني أو الخدمات العامة. وفي هذه الحالة يجب على الدولة دفع التعويض العادل والمجزي والحال للدولة المرسلة واتخاذ جميع الاجراءات المناسبة لتجنب وضع العقبات أمام الممارسات القنصلية (المادة ٣١ ف ٤). هنا ميزت المادة بين حالتين: الأولى حالة وضع اليد «Requisition» والثانية حالة الاستملاك «Expropriation» ففي الحالة الأولى تتمتع مباني القنصلية وموجوداتها بحصانة مطلقة ضد وضع اليد المؤقت الذي تقتضيه ظروف طارئة سرعان ما تزول، وبالتالي لا تبرر تعطيل أو عرقلة أعمال القنصلية أو شل فعالياتها، مثل استخدام مبانيها كمستشفى أو ملجأ لضحايا الفيضانات أو الزلازل أو الهجوم الجوي المفاجىء حيث تستطيع الدولة المستقبلة إيجاد البديل عن بنايات القنصليات العاملة فيها. أما الاستملاك الدائم فقد أجازته المادة (٣١) فقرة (٤) بالشروط التي ذكرناها لارتباطه بمشاريع حيوية ودائمة تقوم بها الدولة المستقبلة للصالح العام وتقف مباني القنصلية عقبة في طريق إنجازها، مثل عزم السلطات على شق طريق سريع أو بناء مجمع صحي أو جامعة.

وقد خطت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ خطوة لم يألفها القانون الدولي العام التقليدي حين ألزمت الدولة المستقبلة باحترام وحماية المباني القنصلية وأموال البعثة والمحفوظات القنصلية حتى في حالة النزاع المسلح بينها وبين الدولة المرسلة. وتحترم الدولة المستقبلة وتحمي المباني القنصلية ومحتوياتها في الظروف الاستثنائية الأخرى كما في حالة قطع العلاقات القنصلية أو غلق القنصلية الدائم أو المؤقت ويمكن للدولة المرسلة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح رعاياها إلى دولة ثالثة تقبل بها دولة الإقامة، أو إلى مركز قنصلي آخر للدولة المرسلة يقع في اقليم

الدولة المستقبلة في حالة الغلق المؤقت أو النهائي لمركز قنصلي (المادة ٢٧ فقرة (١) (أ، ب) وفقرة (٢) (أ)).

ثالثاً - حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية وحرية الاتصال والمواصلات :

من القواعد المتصلة بالحصانات والامتيازات القنصلية التي وجدت تعبيراً صريحاً لا جدال فيه في القانون الدولي التقليدي والعرف الدولي المعبر عنه في ممارسات الدول عبر السنين الطويلة للتعامل القنصلي هي التزام الدول باحترام حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية وحرية الاتصال والمواصلات. وهذا ما أخذت به اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.

وحرمة المحفوظات والوثائق تعني أن جميع المراسلات والأوراق والوثائق والكتب والسجلات القنصلية بما في ذلك الشفرة والرموز التي تستخدمها الدوائر القنصلية في مراسلاتها تتمتع بالحصانة ضد التفتيش والمصادرة سواء كانت ترقد في مكاتب القنصلية الرسمية ذاتها أم كان يحملها أحد الموظفين والمستخدمين القنصليين معه في أي وقت وفي أي مكان حتى خارج القنصلية (المادة ٣٣) وحتى حين غلق القنصلية لأي سبب كان (المادة ٢٧).

ويتصل بحرمة المحفوظات والوثائق اتصالاً وثيقاً حرية الاتصال والمواصلات. ويعني ذلك حرية الدوائر القنصلية بالاتصال بحكوماتها من جهة وبالبعثة الدبلوماسية لدولها في الدولة المستقبلة وبعضها مع بعض إن كان للدولة المرسلة أكثر من قنصلية في الدولة المستقبلة بسرية تامة. ونظراً لأهمية هذا الحق والاعتراف به دون أي شك من قبل جميع الدول صيغت المواد المتعلقة بحرمة المحفوظات والوثائق القنصلية وحرية اتصال الدوائر القنصلية في اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ على غرار المواد المتعلقة بالموضوع نفسه في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. فالمادة (٣٣) من الاتفاقية القنصلية المتعلقة بحرمة المحفوظات والوثائق القنصلية تقابلها المادة (٢٤) من الاتفاقية الدبلوماسية المتعلقة بحرمة المحفوظات والوثائق الدبلوماسية. كذلك المادة (٣٥) فقرة (١) (٢) من الاتفاقية القنصلية المتعلقة بحرية المواصلات القنصلية تقابلها المادة (٢٧) فقرة (١) (٢) من الاتفاقية

الدبلوماسية المتعلقة بحرية المواصلات الدبلوماسية، عدا ما يتعلق بالحقيبة القنصلية والحقيبة الدبلوماسية.

فقد سمحت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية للدائرة القنصلية باستعمال الحقيبة القنصلية واستخدام حاملي الحقيبة القنصلية (المادة ٣٥ ف ١) وكذلك اتفاقية فينا للعلاقات الدبلوماسية باستعمال الحقيبة الدبلوماسية واستخدام حاملي الحقيبة الدبلوماسية (المادة ٢٧ ف ١) لكن الاتفاقية الدبلوماسية قد نصت بصورة قطعية لا تقبل التأويل على أنه «لا يجوز فتح الحقيقة الدبلوماسية أو حجزها» المادة ٢٧ ف ٣) بينما منحت الاتفاقية القنصلية الحق لسلطات الدولة المستقبلة أن تطلب فتح الحقيبة القنصلية إذا كان لدى هذه السلطات أسباب جوهرية للاعتقاد بأن الحقيبة تحتوي على أشياء أخرى غير المراسلات الرسمية والوثائق والأشياء المخصصة حصراً للاستعمال الرسمي. وإذا رفض المسئولون في القنصلية طلب فتح الحقيبة فتعاد إلى مصدرها (المادة ٣٥ ف ٣، ٤) ويلاحظ خلو الاتفاقية الدبلوماسية من أي نص يجيز طلب فتح الحقيبة الدبلوماسية مهما كان السبب. أما إعادتها إلى مصدرها فمسألة اجتهادية حيث لم يرد أي نص يسمح بذلك. والظاهر أن اتفاقية العلاقات القنصلية بتبنيها لنص الفقرة (٣) من المادة (٣٥) قد أرادت حسم موضوع إساءة استخدام الحقيبة القنصلية ووضع حد للاجتهادات والتأويلات المتعلقة بحق الدولة المستقبلة في الرقابة على محتوياتها فسدت النقص في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية الذي طالما أدى إلى سوء تفاهم بين الدول[١٦].

لقد أكدت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦١ بمادة مستقلة على التسهيلات الممنوحة للبعثة القنصلية لممارسة نشاطاتها ونصت على أن «تمنح دولة الإقامة جميع التسهيلات لإنجاز مهام البعثة القنصلية (المادة ٢٨). ومن هذه التسهيلات حق استخدام حامل الحقيبة القنصلية على أساس دائم أو مؤقت. ويتمتع حامل الحقيبة الدائم - إن لم يكن من رعايا الدولة المستقبلة ولا مقيماً فيها بصورة دائمة، ما لم توافق الدولة المستقبلة - بحماية الدولة المستقبلة، كما يتمتع بحرية شخصية ولا يمكن أن يخضع لأي شكل من أشكال التوقيف أو القبض عليه (المادة (٣٥) ف ٥). ويتمتع حامل الحقيبة المؤقت بالحصانات والامتيازات نفسها التي يتمتع بها حامل

---

(١٦) راجع الدكتور عدنان البكري «تأثير الصراع الدولي على الممارسات الدبلوماسية»، مجلة السياسة الدولية، العدد ٦٦، اكتوبر ١٩٨١، ص ص ٩ - ١٢.

الحقيبة الدائم، إلا أن الحصانات والامتيازات التي يتمتع بها تتوقف عندما يسلم الحقيبة القنصلية إلى الجهة المخولة بتسلّمها (المادة (٣٥ ف ٦) ويمكن أن يعهد بالحقيبة القنصلية إلى قبطان سفينة أو طائرة يحمل معه وثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتألف منها الحقيبة، لكنه لا يعتبر حامل حقيبة قنصلية، أي أنه لا يتمتع بأي حصانة أو امتياز يتمتع بها حامل الحقيبة الدائم أو المؤقت (المادة (٣٥) ف ٧).

أما بالنسبة لنصب واستعمال جهاز راديو مرسل فلا يجوز ذلك إلا بعد موافقة الدولة المستقبلة (المادة (٣٥) ف ١) ولا غرابة في ذلك إذا ما تذكرنا بأن البعثة الدبلوماسية محرم عليها مثل هذا الاستعمال إلا بموافقة الدولة المستقبلة (المادة (٢٧) ف ١) من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية.

رابعاً ـ حرية التنقل :

من الامتيازات القنصلية التي لم تخضع لقاعدة عرفية موحدة ولم تعترف بها جميع الدول كحق ثابت هي حق القناصل بالتجوال والسفر بحرية في إقليم الدولة المستقبلة. فبعض الدول تضع القيود الثقيلة وحتى المنع البات على تنقل القناصل في أراضيها دون موافقة خاصة، ومنها الصين والاتحاد السوفياتي وبعضها يسمح بالتنقل دون قيود مثل فرنسا وانكلترا وسويسرا ومعظم الدول الغربية، والأخرى تستثني قناصل بعض الدول من حرية التنقل وتفرض عليهم قيوداً صارمة لأسباب تتعلق إما بالمعاملة بالمثل أو بالأمن. وأبرز مثال على ذلك هو الولايات المتحدة مع الدول الشيوعية وبالعكس[١٧]. وقد حذت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ (المادة ٣٤) حذو اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ (المادة ٢٦) وألزمت الدول بتأمين حرية التنقل في أراضيها لجميع أعضاء الدوائر القنصلية، وجسمت بذلك الخلافات الناجمة عن ممارسات الدول الفعلية في هذا المجال.

إلا أن الدول وجدت لنفسها مخرجاً من الحرج الذي أوقعها بها نص المادة (٣٤) في النص نفسه. فتأمين حرية التنقل والمرور لأعضاء الدائرة القنصلية

---

(١٧) Luke T. Lee, **Vonsular Law and Practice,** (London: Stevens and Sons, 1961) PP. 237, 194 - 95, 182 - 84, **New York Times,** October 30 1963 p. 6n and March 26, 1964, P. 3, and Nov. 27,1965 P. 12, and **The Times,** April, 13, 1964, P. 11, and April 17, 1964, P. 14.

في أراضي الدولة المستقبلة ـ حسب منطوق المادة ـ يتوقف على مراعاة الأحكام والقوانين والأنظمة المتعلقة بالمناطق التي يحرم أو ينظم دخولها **لأسباب تتعلق بالأمن القومي**. ويشير تاريخ التعامل الدبلوماسي والقنصلي بين الدول إلى إساءة تطبيق عبارة «لأسباب تتعلق بالأمن القومي» إلى درجة إلغاء مبدأ حرية التنقل واتخاذها ذريعة لشل تحرك الموظفين القنصليين والمبعوثين الدبلوماسيين. وقد شهدت فترة الحرب الباردة بين المعسكرين الغربي والشرقي ـ وخصوصاً بين الولايات المتحدة والاتحاد السوفياتي والدول الاشتراكية ـ الكثير من الحوادث والمفارقات التي إن دلت على شيء فإنما تدل على خضوع تفسير المواثيق الدولية في كثير من الأحيان إلى تقلبات أهواء السياسة الدولية كلما تأزمت العلاقات وتضاربت المصالح بين دولتين أو أكثر(١٨).

خامساً ـ الامتيازات المالية والجمركية :

(١) الإعفاء من الضرائب :

لعل استحالة جباية الضرائب من الدول الأجنبية بسبب حصانتها وحصانة ممتلكاتها ضد الإجراءات القضائية، ومساواتها، واعتمادها الذاتي على نفسها مالياً، واستقلالها، وتنمية العلاقات الودية بينها على أساس المنافع المتبادلة(١٩)، يقف وراء تبرير تمتع القنصليين بالامتيازات المالية والإعفاء من الضرائب المحلية التي نصت عليها اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣.

وقد سارت الاتفاقية القنصلية على هدى اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية ووضعت المباني القنصلية بمنزلة البعثة الدبلوماسية نفسها من حيث الإعفاء من الضرائب المحلية والوطنية. وشملت بهذا الإعفاء مسكن رئيس الدائرة القنصلية كذلك. ويسري هذا الإعفاء على المباني القنصلية التي تمتلكها أو تستأجرها الدولة المرسلة أو أي شخص يعمل لحسابها باستثناء رسوم الخدمات التي تقدمها الدولة المستقبلة مثل الماء والكهرباء والتلفون (م ٣٢ ف ١) ولا يطبق الإعفاء من الضرائب

---

(١٨) د. عدنان البكري، **المرجع السابق**، ص ص ١٣ ـ ١٦.

(١٩) William W. Bishop, «Immunity form Taxation of Foreign State Owned Property, **American Journal of International Law,** Vol, 1952, P. 256.

على مالك البناء المؤجر للقنصلية إن كانت تلك الضرائب مفروضة عليه بموجب قوانين وأنظمة الدولة المستقبلة مثل ضريبة الدخل على العقار أو ضريبة الحراسة (م ٣٢ ف ٢).

وتعفى الدوائر القنصلية من كل ضريبة أو رسم عن الأموال التي تجبيها لقاء الخدمات أو المعاملات التي تقدمها أو تنجزها كجزء من تأدية وظائفها القنصلية مثل الرسوم التي تتقاضاها عن منح تأشيرات الدخول «Visas» للأجانب الراغبين في زيارة الدولة المرسلة، أو عن تمديد أو تجديد جوازات السفر للمواطنين، أو عن توثيق الوكالات والتصديق على الوثائق الرسمية.. الخ حيث تعتبر هذه الأموال ملكاً للدولة المرسلة (المادة ٣٩).

ويعفى الموظفون القنصليون والمستخدمون القنصليون وأفراد أسرهم الذين يعيشون في كنفهم من الضرائب المباشرة الوطنية والمحلية التي تجبيها الدولة المستقبلة عادة من السلع والخدمات. أما الضرائب غير المباشرة التي تدمج في أسعار البضائع والخدمات فلا يشملها الإعفاء. ولا يشمل الإعفاء كذلك الضرائب والرسوم المفروضة على الأموال غير المنقولة العقارات والأراضي - التي يملكها الموظفون والمستخدمون القنصليون بصفتهم الشخصية والواقعة في الدولة المستقبلة عدا ما كان منها مملوكاً لرئيس الدائرة القنصلية المسلكي «Career head of Consu-lar Post» (المادة ٤٩ الفقرة (١) أ، ب) ولا يعفى الموظفون والمستخدمون القنصليون من ضريبة الإرث ونقل الملكية التي تجبيها الدولة المستقبلة من الأموال غير المنقولة التي تقع في اقليمها (المادة ٤٩ ف (١) جـ) أما الأموال المنقولة التي تقع في اقليم الدولة المستقبلة فلا تجبى عنها رسوم التركة أو نقل الملكية إن كان الحصول عليها قد تم أثناء وجود المتوفي في هذه الدولة بصفة عضو في البعثة القنصلية (المادة (٥١) فقرة ب).

ولا يعفى الموظفون والمستخدمون القنصليون وأفراد أسرهم الذين يعيشون في كنفهم من الضرائب والرسوم المفروضة على الدخل الخاص بما في ذلك ربح رأس المال المستثمر في المشروعات التجارية الواقعة في الدولة المستقبلة وكذلك لا تعفى من الضرائب والرسوم الأجور التي يتقاضونها لقاء تقديم خدمات خاصة كالاستشارات الطبية والقانونية والمالية، ولا يعفون من رسوم التسجيل والرسوم

القضائية ورسوم الرهن، والطابع (المادة ٤٩ فقرة (١) د).

أما أعضاء الخدمة الشخصية المستخدمون في الخدمة الخاصة لأحد أعضاء المركز القنصلي فيعفون من الضرائب والرسوم المفروضة على الأجور التي يتقاضونها عن خداتهم (المادة ٤٩ فقرة ٢).

وفي حالة وفاة أحد أعضاء الدائرة القنصلية أو أحد أفراد أسرته الذي يعيش في كنفه فعلى الدولة المستقبلة أن تسمح بتصدير أموال المتوفي باستثناء ما كان قد تملكه اثناء وجوده في اقليمها وكان إخراجه ممنوعاً وقت حدوث الوفاة (المادة (٥١) فقرة أ).

(٢) الإعفاء من الرسوم الجمركية:

تبنت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لعام ١٩٦٣ اتجاه الإعفاء غير المقيد من الرسوم الجمركية للموظفين القنصليين وأفراد عائلتهم الذين يعيشون في كنفهم بعد حوار حامٍ بين ممثلي الدول في مؤتمر فيينا الذين يناصرون اتجاه الإعفاء المحدود والذين يدعون إلى الإعفاء غير المحدود[٢٠]. وقد استقر الرأي على إعفاء الأشياء المخصصة لاستعمال الدائرة القنصلية الرسمي ويتضمن ذلك على سبيل المثال الأثاث والمفروشات والأدوات المكتبية والقرطاسية وآلات النسخ والآلات الكاتبة والسيارات المعدة لاستعمال القنصلية وموظفيها. كل هذه الأشياء تعود ملكيتها للدولة المرسلة، وهي بذلك محصنة من اختصاص الدولة المستقبلة على أي حال. أما بالنسبة للعاملين في الدوائر القنصلية فقد ميزت الاتفاقية بين الموظفين القنصليين وهم الأشخاص المكلفون بممارسة المهام القنصلية بما في ذلك رؤساء المراكز القنصلية، والمستخدمين القنصليين وهم الأشخاص المستخدمون في دوائر المراكز القنصلية لأداء الوظائف الإدارية والفنية. فمنحت الصنف الأول ـ الموظفين القنصليين ـ وأفراد عائلتهم الإعفاء من جميع الرسوم الجمركية (عدا نفقات الخزن والنقل والنفقات العائدة لخدمات مماثلة) عن الأشياء المخصصة لاستعمالهم الشخصي بما في ذلك الحوائج التي تتطلبها الإقامة مثل الأثاث والمفروشات. ولم تحدد الاتفاقية الإعفاء بالمرة الأولى لوصول الموظفين القنصليين إلى مقر عملهم في الدولة المستقبلة ولم تشترط ضرورة مرافقتهم المتاع والحاجات. أما الصنف الثاني ـ

---

(٢٠) U.N. Doc. ACONF. 25SR. 17, April 1963, P. 7

المستخدمون القنصليون ـ فقد منحتهم الاتفاقية إعفاء محدداً بالأشياء المستوردة ـ وهي نفسها المسموح باستيرادها للصنف الأول ـ في المرة الأولى لـ تسلّم وظيفتهم حيث لا يجوز لهم الاستيراد بعدها (المادة ٥٠ ، الفقرة ١ و ٢) .

هذا وقد احتاطت الاتفاقية ضد احتمال إساءة استخدام حق الاستيراد والإعفاء الجمركية بالنص على ثلاثة احتياطات: الأولى خضوع دخول الحاجات والإعفاء من الرسوم الجمركية لضوابط القوانين والأنظمة التي تتبناها الدولة المستقبلة (المادة (٥٠) فقرة (١) مثل تحديد الفترة الزمنية التي لا يجوز قبل مضيها بيع الحاجيات المستوردة، أو دفع الرسوم الجمركية عنها قبل مضي وقت معين إذا ما أراد الموظف القنصلي بيعها، أو تحديد حصة دورية لبعض البضائع الاستهلاكية[٢١]. والثانية هو التأكيد في استخدام عبارة «الأشياء المخصصة للاستعمال الشخصي» وعبارة «يجب أن لا تتجاوز المواد الاستهلاكية الكمية اللازمة للاستعمال المباشر. . . .» (المادة (٥٠) فقرة (١) ب). والاحتياط الثالث هو منح سلطات الدولة المستقبلة حق اجراء التفتيش الجمركي للاعتقاد بأن الحاجات المستوردة لا تنطبق عليها مواصفات الاستعمال الشخصي أو أن المواد الاستهلاكية المستوردة قد تجاوزت الكمية اللازمة للاستعمال المباشر، أو أنها من الأشياء التي تحظر قوانين الدولة المستقبلة استيرادها (م (٥٠) ف ٣).

أما بالنسبة للتفتيش الجمركي فقد فاز الرأي الذي يؤيد الحصانة من التفتيش بعد مناقشة الرأي الذي يدعو إلى تقييد هذه الحصانة في مؤتمر فيينا للعلاقات القنصلية[٢٢]. وقد ورد النص الذي يمنح الحصانة من التفتيش في معظمه على غرار ما تبنته اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ بالنسبة لإعفاء الدبلوماسيين من التفتيش الجمركي مع فارق جوهري هو أنه لكي تعفي الحاجات والأشياء الشخصية والحقائب من التفتيش الجمركي يجب أن تكون بصحبة الموظفين القنصليين وأفراد أسرهم الذين يعيشون في كنفهم (المادة (٥٠) فقرة ٣) ولا مثيل لشرط اصطحاب الأمتعة الشخصية في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (المادة ٣٦ ف ٢) والفارق

---

(٢١) Luck T. Lee, Towards a Uniform Customs Exemption for Consular Officers», **International and Comparative Law Quarterly,** 1958, P. 767. Alson Commentary 3 on Art. 49 of the International Law Commission Draft. Conference on Consular Relations, Vol. 1, PP. 16.

(٢٢) U.N. Doc ACONF 25C. 2SR. 34, March 28, 1963, P. 12.

الآخر هو أنه في حالة وجود أسباب جدية للاعتقاد بأن أمتعة الموظف القنصلي تحتوي أشياء ممنوعة أو أشياء خاضعة لنظم الحجر الصحي أو تحظر قوانين الدولة المستقبلة استيرادها فإن التفتيش يجري بحضور الموظف القنصلي أو عضو أسرته صاحب العلاقة، بينما تجيز اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية اجراء التفتيش (للأسباب نفسها) بحضور الممثل الدبلوماسي أو مندوبه المخول. ولعل لهذا الفارق الأخير ما يبرره منطقياً وعملياً. فما دامت الاتفاقية القنصلية أوجبت اصطحاب الموظف القنصلي متاعه الشخصي كي يتمتع بالاعفاء من التفتيش انتفى تخويله أشخاصاً آخرين يحضرون التفتيش نيابة عنه. وما دامت الاتفاقية الدبلوماسية أجازت عدم اصطحاب الممثل الدبلوماسي متاعه الشخصي كان من المنطق والضرورة العملية انابة مندوب يحضر التفتيش نيابة عنه في غيابه.

سادساً ـ امتيازات أخرى:

(١) استعمال العلم والشعار الوطنيين:

يحق للقنصلية رفع علم الدولة المرسلة وشعارها الوطني على البناء الذي تشغله القنصلية وفي باب مدخلها وعلى مسكن رئيس الدائرة القنصلية وعلى وسائط النقل التي تستخدمها القنصلية ورئيسها حينما تستخدم للأعمال الرسمية (م ٢٩ ف ١، ٢) على أن ممارسة هذا الحق يجب أن يتم بموجب أحكام القوانين والأنظمة والأعراف النافذة في الدولة المستقبلة. فليست كل الدول على قدم المساواة في منح هذا الحق. فبعضها تقيده بالمباني القنصلية فقط ولا تسمح برفع العلم على سيارة رئيس الدائرة القنصلية أو مسكنه، وبعضها تسمح بذلك في المناسبات الوطنية والاحتفالات والأعياد، والأخرى لا تضع أية قيود. وعادة ما يتوقف الأمر على المعاهدات القنصلية بناء على المعاملة بالمثل[٢٣].

(٢) الإعفاء من قيود تسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة والعمل:

يعفى الموظفون القنصليون وأعضاء الهيئة القنصلية الآخرون الذين يشغلون مناصب دائمة في القنصلية وأفراد أسرهم الذين يعيشون في كنفهم من جميع الالتزامات المتعلقة بتسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة المنصوص عليها في قوانين

---

(٢٣) Luke T. Lee, **Consular Law and Practice**, London: Stevens and Sons, 1961) PP. 277 - 287.

وأنظمة الدولة المستقبلة. أما المستخدمون القنصليون الذين يعملون بصفة غير دائمة أو الذين يمارسون عملاً خاصاً يدر عليهم دخلاً من هذا العمل فلا يتمتعون بهذا الإعفاء (المادة (٤٦) فقرة ١، ٢) وسبب الإعفاء هو أن بعض الدول تتطلب تسجيل الأجانب في دوائر الشرطة، أو الحصول على تراخيص العمل إن أرادوا الاشتغال في دولة الإقامة. ويعفى من رخصة العمل كذلك أعضاء الخدمة الخاصة الذين يستخدمهم الموظفون والمستخدمون القنصليون، كالخدم والطباخين وسواق السيارات.. الخ (م ٤٧ ف ١، ٢).

(٣) الإعفاء من نظام التأمين الاجتماعي:

يعفي أعضاء الدائرة القنصلية بجميع أصنافهم: موظفون ومستخدمون وأعضاء الخدمة الخاصة، وأفراد أسرهم الذين يعيشون في كنفهم من أحكام التأمين الاجتماعي السارية في دولة الإقامة بشرط أن لا يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة. فالاتجاه الحديث في معظم الدول ينحو نحو تبني نظام التأمين الاجتماعي الإلزامي الذي يفرض مشاركة العامل ورب العمل في مبلغ من المال يستقطع من كليهما أو أحدهما يدفع على شكل تقاعد في حالات العجز أو الشيخوخة أو المرض. ولضمان حقوق أعضاء الخدمة الخاصة اشترطت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية لإعفائهم من نظام التأمين الاجتماعي أن يكونوا خاضعين لأحكام التأمين الاجتماعي في الدولة المرسلة أو في دولة ثالثة، وإلا شملهم التأمين الاجتماعي المطبق في دولة الإقامة كي لا يظلوا دون تأمين فإن كانوا من رعايا الدولة المستقبلة أو كانوا مقيمين فيها إقامة دائمة ولم يكونوا مشمولين بنظام التأمين الاجتماعي النافذ في الدولة المرسلة أو دولة ثالثة وجب على من يستخدمهم لخدمته الشخصية من أعضاء الدائرة القنصلية المساهمة في دفع المبلغ الذي تفرضه أحكام التأمين الاجتماعي في دولة الإقامة على رب العمل. وعلى أية حال لا يمنع الإعفاء بالشروط التي ذكرناها الاشتراك الاختياري في نظام التأمين الاجتماعي المتبع في دولة الإقامة إن سمحت قوانينها وأنظمتها بذلك (المادة (٤٨)).

وقبل أن نختتم موضوع الامتيازات القنصلية لا بد من التنويه إلى أن اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية قد حسمت موضوع ممارسة القنصليين المسلكيين بما فيهم رؤساء الدوائر القنصلية للأعمال التجارية والمهنية التي تدر عليهم أرباحاً مالية وفوائد شخصية بعد أن كان هذا الموضوع محل اختلاف في الممارسات القنصلية قبل الاتفاقية. فلم تسمح الاتفاقية للموظفين القنصليين المسلكيين «Career Consular

«Officers» ممارسة أي نشاط مهني أو تجاري في الدولة المستقبلة لمنفعتهم الشخصية (المادة ٥٧ فقرة ١) ولكن الظاهر أن الاتفاقية قد سمحت للمستخدمين القنصليين (غير المسلكيين) الذين يؤدون الأعمال الادارية والفنية في المراكز القنصلية وأفراد الخدمة الخاصة بممارسة الأعمال الخاصة بأجر، وكذلك اعضاء أسرة الموظفين القنصليين المسلكيين وأعضاء خدمتهم الخاصة وأفراد أسرة أعضاء الدائرة القنصلية المسموح لهم بممارسة هذه الأعمال. إلا أن الاتفاقية في الوقت نفسه قد حرمتهم من التمتع بالحصانات والامتيازات الممنوحة لهم عادة إذا ما قاموا بنشاط مهني أو تجاري (المادة ٥٧).

ونذكر مرة أخرى باتجاه معظم دول العالم نحو دمج القنصليات بالسفارات وممارسة البعثات الدبلوماسية للمهام القنصلية وقيام اعضاء السلك الدبلوماسي بهذه المهام. وما يعنينا بمناسبة بحث الحصانات والامتيازات القنصلية هو أنه في حالة تأدية الدبلوماسي لوظائف القنصلية فإنه لا يفقد صفته الدبلوماسية ويستمر على التمتع بالامتيازات التي منحتها له اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١. (المادة ب فقرة ١، ٤) أما قيام الموظف القنصلي بمهام دبلوماسية فلا يخوله التمتع بالحصانات والامتيازات الدبلوماسية ولا يؤثر على وضعه القنصلي (المادة ١٧ الفقرة (١).

سابعاً ـ التنازل عن الحصانة القنصلية:

يخضع التنازل عن الحصانة القنصلية للمبادىء والأحكام أنفسهما التي يخضع لها التنازل عن الحصانة الدبلوماسية. ونلخصها كما يلي:

١ ـ الدولة المرسلة هي وحدها التي تملك الحق بالتنازل عن الحصانة.

٢ ـ يجب أن يكون التنازل صريحاً. وقد أوصت الاتفاقية القنصلية أن يكون التنازل عن الحصانة خطياً يبلغ إلى الدولة المستقبلة. وليس لشرط التبليغ الخطي ما يقابله في الاتفاقية الدبلوماسية.

٣ ـ التنازل عن الحصانة في دعوى أصلية يجر وراءه التنازل عن الحصانة في دعوى مقابلة أو فرعية تتصل اتصالاً مباشراً بالدعوى الأصلية.

٤ ـ التنازل عن الحصانة في قبول المثول أمام القضاء في الدعوى المدنية أو الادارية لا يجر وراءه تلقائياً التنازل عن الحصانة إزاء اجراءات تنفيذ الحكم بل يجب التنازل عن الحصانة لتنفيذ الحكم بصورة مستقلة (م ٤٥).

بدء وانتهاء الحصانات والامتيازات القنصلية: يتمتع أعضاء الدائرة القنصلية كل حسب درجته وصنفه بالحصانات والامتيازات القنصلية من ساعة دخوله أراضي دولة الإقامة، وإذا كان أي منهم مقيماً فيها سابقاً فيتمتع بها من ساعة تسلّمه مهام عمله في الدائرة القنصلية (المادة ٥٣ فقرة ١) ويعني ذلك بالنسبة لرئيس البعثة القنصلية أن تمتعه بالحصانات والامتيازات القنصلية لا يتوقف على مباشرة مهام أعماله ـ التي لا تتم إلا بعد تسلّمه الإجازة القنصلية ـ بل يمكنه التمتع بها حال وصوله إلى مقر عمله في الدولة المستقبلة.

ويتمتع أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية الذين يعيشون في كنفه وأعضاء خدمته الخاصة بالحصانات والامتيازات الممنوحة لهم إما في الوقت نفسه الذي يتمتع به عضو البعثة، وإما من تاريخ دخولهم إلى أراضي الدولة المرسلة إن وصلوا بعده، أو من التاريخ الذي أصبحوا فيه أعضاء في أسرته أو في خدمته الشخصية، كما في حالة زواجه بعد وصوله، أو حينما يرزق بأطفال أو يستأجر بعض الخدم وهو في دولة الإقامة (المادة ٥٣ فقرة ٢).

وفي حالة انتهاء خدمات أحد أعضاء الدائرة القنصلية يلاحظ التشابه بين القواعد التي تبنتها اتفاقية العلاقات القنصلية (المادة ٥٣ ف ٣) وما جاء في الاتفاقية الدبلوماسية (المادة ٣٩ ف ٢) المتعلقة بتوقف الحصانات والامتيازات في حالة انتهاء خدمات الممثل الدبلوماسي. هذا التشابه لم يكن مألوفاً قبل تبنيه في اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية عام ١٩٦٣. فاستمرار تمتع القنصليين بالحصانات والامتيازات حتى بعد انتهاء خدماتهم لم يكن ما يبرره في ظل ارتباط الحصانات والامتيازات بالأعمال الرسمية فقط، وبالتالي توقفها بتوقف أداء تلك الأعمال. أما بالنسبة للدبلوماسيين فإن تمتعهم بالحصانات والامتيازات كان ولا يزال غير مقيد بأداء وظائفهم الرسمية، وبالتالي استمرارها لفترة معقولة من الزمن حتى بعد انتهاء واجباتهم الرسمية.

لقد أخذت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بنظر الاعتبار تداخل الخدمات والوظائف الدبلوماسية بالقنصلية وسمحت باستمرار تمتع عضو الدائرة القنصلية وأفراد أسرته الذين يعيشون في كنفه بالحصانات والامتيازات الممنوحة لهم حتى بعد انتهاء عمله الرسمي في الدولة المستقبلة وإلى اللحظة التي يغادر فيها البلد، أو حتى انتهاء مدة معقولة للاستعداد لمغادرة البلد. وتظل تلك الحصانات والامتيازات نافذة المفعول طول هذه الفترة حتى في حالة قيام نزاع مسلح بين دولته ودولة الإقامة.

وتبقى الحصانة قائمة فيما يتعلق بالأعمال الرسمية التي أداها الموظف أو المستخدم القنصلي أثناء ممارسته مهام عمله دون تحديد مدة لها (المادة ٥٣، فقرة ٣، ٤).

وفي حالة وفاة أحد أعضاء الدائرة القنصلية يستمر أفراد أسرته في التمتع بالحصانات والامتيازات المقررة لهم حتى تاريخ مغادرتهم أراضي دولة الإقامة أو حتى تاريخ انتهاء مدة معقولة تسمح لهم بمغادرة البلد.

القناصل الفخريون

أولاً - تحديد ماهية القنصل الفخري :

إذا كان من السهل تحديد صفات القناصل المسلكيين ووصفهم بأنهم موظفون عموميون يتقاضون رواتب محددة من دولهم ولا يحترفون مهنة تدر عليهم دخلاً يتعيشون منه، وأنهم عادة من مواطني الدولة المرسلة، فليس من السهل تحديد صفات القناصل الفخريين. وقد أثير موضوع المعايير التي تميز بين القناصل المسلكيين والقناصل الفخريين في جلسات هيئة القانون الدولي العام المكلفة بتقنين قواعد العلاقات القنصلية. ومن استعراضنا لأهم النقاط التي أثيرت في مناقشات اللجنة حول هذا الموضوع تبين لنا تداخل بعض صفات القناصل المسلكيين مع صفات القناصل الفخريين، وساعدنا تقصي المعلومات في الوقت نفسه على تحديد بعض معالم مفهوم «القنصل الفخري» التي تميزه إلى حد ما عن القنصل المسلكي، وهي :

(١) المكافآت:

من المعايير التي قدمها عضو اللجنة الهولندي للتمييز بين القنصل المسلكي والقنصل الفخري هي أن الأول يتقاضى راتباً محدداً من حكومته لأداء وظيفته، بينما لا يتسلم القنصل الفخري راتباً محدداً مكافأة له على عمله. ومع ذلك، وعلى الرغم من شيوع هذا المعيار بين بعض الناس وطلاب المعرفة القنصلية فإن المقرر الخاص المكلف بإعداد مشروع اتفاقية العلاقات القنصلية قد وجد أن لهذا المعيار بعض

الاستثناءات ومنها ما رصده في القانون القنصلي الفنلندي لعام ١٩٢٩ الذي يصنف القناصل إلى مسلكيين سواء عملوا بمرتب أو بدون مرتب، وآخرون يتم اختيارهم محلياً في الدول الأجنبية. إذن فلا يشترط بالقناصل المسلكيين، بالنسبة للقانون الفنلندي على الأقل، أن تدفع لهم رواتب محددة، ويمكن أن يعينوا من دون مرتب. ولكن العبرة بالأعم الأشمل، ويمكن اعتبار المكافآت معياراً للتمييز بين القناصل المسلكيين والفخريين مع توفر المعايير الأخرى.

(٢) الارتباط الوظيفي:

من بين ما ذكره الأستاذ زوريك مقرر اللجنة المعدة لمشروع اتفاقية العلاقات القنصلية من معايير لتمييز القنصل المسلكي عن القنصل الفخري هو أن الأول يخضع للارتباط الوظيفي بدولته، إما عن طريق قانون الخدمة المدنية أو القنصلية أو بأي ارتباط قانوني آخر. بينما لا يخضع القنصل الفخري لأي نوع من أنواع الارتباط الوظيفي بالدولة التي يمثل مصالحها القنصلية. وعلى الرغم من وضوح هذا المعيار فقد رد عيه الممثل الهولندي في اللجنة بقوله بأن جميع القناصل الفخريين في هولندة يعتبرون من موظفي الدولة العموميين. وقد أضاف السير جيرالد فيتزمورس الفقيه الدولي من المملكة المتحدة وأحد أعضاء اللجنة بأنه على الرغم من أن القناصل الفخريين هم ليسوا موظفين دائمين، فإنهم مع ذلك يعتبرون في خدمة الدولة المرسلة ولو بصورة مؤقتة. والواضح أن اعتبارهم «في خدمة الدولة المرسلة» لا يرقى إلى منزلة اعتبارهم من موظفيها الدائمين.

(٣) التدريب:

ذكر العضو الهولندي بأن القناصل المسلكيين يخضعون للتدريب الوظيفي المعد لتأهيلهم للوظيفة القنصلية بعد اجتيازهم الاختبار المناسب. لكن الملاحظ أن هذا المعيار لا يمكن تعميمه على جميع القناصل المسلكيين في جميع الدول. فليس من الضروري في كل دولة التحاق الراغبين بالعمل القنصلي بدورة تدريبية خاصة واجتيازهم امتحانات التأهيل. ويمكن أن يعينوا من بين أفراد لا تختلف صفاتهم ومؤهلاتهم عن صفات ومؤهلات القناصل الفخريين.

(٤) الجنسية:

من بين المعايير التي قدمها مقرر اللجنة الأستاذ زوريك هو معيار الجنسية. فقد أكد بأن القناصل المسلكيين هم على أكثر الاحتمالات من مواطني الدول

المرسلة. بينما تختار الدولة قناصلها الفخريين إما من بين الأشخاص المقيمين في الدولة المستقبلة، سواء كانوا من مواطنيها أم من مواطني الدولة المرسلة أم مواطني دولة ثالثة. وقد علق السير فيتزموررس على هذا المعيار مؤيداً بقوله إن القناصل الفخريين هم عادة من مواطني الدولة المستقبلة. وتبين من مناقشة معيار الجنسية أنه ليس هناك قاعدة عامة يمكن الاهتداء بها. فبعض الدول مثل فرنسا تصر على اختيار القناصل الفخريين من بين مواطنيها المقيمين في دولة أجنبية حيثما وجد مواطن فرنسي يمكن أن يعهد إليه بهذه المهمة. وبعض الدول تعينهم من مواطني الدولة المستقبلة ولو وجد من يقيم فيها من مواطنيها. فشرط الجنسية لا يمكن الأخذ به كمعيار مطلق للتمييز بين القنصل والمسلكي والقنصل الفخري.

(٥) ممارسة وظائف أخرى:

قيل بأن القنصل المسلكي ينصرف كلية إلى عمله ولا مهنة له سواه في الدولة المستقبلة. أما القنصل الفخري فيمارس نشاطات أخرى تدر عليه دخلاً غير الدخل الذي يجنيه من أداء مهمته القنصلية. ويدعم هذا المعيار عدم السماح للموظفين القنصليين المسلكيين بممارسة أي نشاط مهني أو تجاري يدر عليهم ربحاً في الدولة المستقبلة (المادة ٥٧ فقرة ١).

(٦) مدى التمتع بالحصانات:

من المعايير التي قدمها الأستاذ فارس الخوري العضو السوري في اللجنة للتمييز بين القناصل المسلكيين والقناصل الفخريين هو مدى ما يتمتع به كل صنف منهما من حصانات وامتيازات. فكثير من الدول ترفض منح الحصانات والامتيازات للقناصل الفخريين الذين يعملون فيها ويحملون جنسيتها. ومعنى ذلك أن القناصل الفخريين إن لم يكونوا من مواطني الدولة المستقبلة يتمتعون بالحصانات والامتيازات التي يتمتع بها القناصل بصورة عامة، وهذا غير صحيح. فالقناصل الفخريون ـ مهما كانت جنسيتهم ـ لا يتمتعون بأية حصانة إلا الحصانة من الاختصاص المحلي بالنسبة للأعمال التي يقومون بها أثناء تأديتهم لواجباتهم المنوطة بهم. وهذا هو رد الأستاذ زوريك على فارس الخوري[١].

---

(١) لمزيد من التفاصيل حول المناقشات راجع:

United Nations, **Yearbook of International Law Commission,** 1956, PP. 251.

ثانياً ـ تعيين القناصل الفخريين :

يشير التعامل الدولي المعبر عنه في عديد من المعاهدات القنصلية الثنائية إلى أن موافقة الدولة المستقبلة ضرورية لتعيين أحد مواطنيها أو أحد مواطني دولة ثالثة قنصلاً فخرياً فيها لدولة ثانية. وقد منحت المادة (٦٨) من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية الدول حرية تعيين أو قبول موظفين قنصليين فخريين. ومعنى ذلك أن موافقة الدولة على تعيين قنصل فخري شرط أساسي للسماح له بمزاولة نشاطه القنصلي في إقليمها **مهما كانت جنسيته**، أي سواء كان من مواطني الدولة المرسلة أو من مواطني دولة ثالثة. ومرد هذا التفسير يعود إلى صيغة المطلق التي ورد بها النص.

ثالثاً ـ حصانات وامتيازات الدوائر القنصلية الفخرية :

تطبق التسهيلات والامتيازات والحصانات التالية التي تتمتع بها الدوائر القنصلية الاعتيادية وبالشروط نفسها على الدوائر القنصلية التي يشرف عليها قنصل فخري.

ويمكن الرجوع إلى شرحها في الفصل الثالث عشر من الكتاب. وهي بصورة عامة:

١ ـ منح التسهيلات لإنجاز مهام الدائرة القنصلية.

٢ ـ استعمال العلم والشعار الوطنيين.

٣ ـ تسهيل اقتناء الأبنية اللازمة للدائرة القنصلية ومساعدتها على إيجاد مساكن ملائمة لأعضائها.

٤ ـ تأمين حرية التنقل والمرور لجميع أعضاء الدائرة القنصلية.

٥ ـ حرية المواصلات وحمايتها وحرمتها.

٦ ـ حرية الاتصال برعايا الدولة المرسلة.

٧ ـ حق الاتصال بالسلطات المحلية والمركزية في دولة الإقامة.

٨ ـ إعفاء المبالغ المحصلة من قبل الدوائر القنصلية من كل ضريبة أو رسوم في دولة الإقامة.

(أ) حماية الأماكن القنصلية :

ميزت اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بين الدوائر القنصلية العادية والأماكن أو

الدوائر القنصلية التي يشرف عليها موظف قنصلي فخري من حيث الحماية. فالأولى لها حرمة (المادة ٣١) بالمعنى الذي فصلناه في الفصل الثالث عشر، أما الثانية فتتمتع بالحماية «ضد اقتحامها أو الإضرار بها» (المادة ٥٩).

(ب) حرمة المحفوظات والوثائق:

ضمنت اتفاقية فيينا حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية العائدة لدائرة قنصلية يشرف عليها موظف قنصلي فخري في كل وقت وفي كل مكان توجد فيه بالمعنى نفسه الذي فصلناه حين بحث حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية التابعة للدوائر القنصلية العادية، ولكنها اشترطت في الوقت نفسه أن تكون مفصولة عن الأوراق والوثائق الأخرى والمراسلات الخاصة برئيس الدائرة الفخري أو بأي شخص يعمل معه وعن المراسلات والوثائق المتعلقة بمهنتهم أو بتجارتهم (المادة ٦١).

(جـ) إعفاء الدوائر القنصلية الفخريّة من الضرائب ومن الرسوم الجمركية:

تعفى الدوائر القنصلية الفخريّة التي يشرف عليها موظف قنصلي فخري والتي تمتلكها أو تستأجرها الدولة المرسلة من جميع الضرائب والرسوم مهما كان نوعها، وطنية وإقليمية أو بلدية (المادة ٦٠) أما الإعفاء من قيود الاستيراد ومن الرسومُ الجمركية فقد حصرته الاتفاقية بالأشياء والحاجات «المخصصة حصراً للاستعمال الرسمي في الدائرة القنصلية التي يشرف عليها موظف قنصلي فخري». ولم تكتف بمعيار «الاستعمال الرسمي» بل عددت الأشياء التي يجوز استيرادها والمعفية من الرسوم الجمركية وهي الشعارت والأعلام والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية وأثاث المكتب ومواد وأدوات المكتب والأشياء المماثلة التي توردها الدولة المرسلة للدائرة القنصلية أو التي تورد إليها بناء على طلبها (المادة ٦٢).

رابعاً ـ حصانات وامتيازات القناصل الفخريين:

(أ) الحصانة القضائية:

يتمتع الموظفون القنصليون الفخريون بالحصانة القضائية عن الأعمال التي أدوها في ممارسة الأعمال القنصلية بالشروط والأبعاد أنفسهما والقيود التي تطبق على الموظفين القنصليين المسلكيين والتي سبق أن شرحناها في الفصل الثالث عشر. ولا

يجبر الموظفون القنصليون الفخريون على الإدلاء بالشهادة عن وقائع تتعلق بممارسة أعمالهم الرسمية أو على إبراز المراسلات والوثائق الرسمية المتعلقة بتلك الأعمال. وفي حالة توقيف أو حجز أحد الموظفين القنصليين الفخريين احتياطياً أو في حالة اتهامه جزائياً فعلى الدولة المستقبلة أن تبلغ ذلك حالاً إلى رئيس دائرته القنصلية، وأذا كان رئيس الدائرة هو المعرض لأحدى هذه الإجراءات فيتم التبليغ إلى البعثة الدبلوماسية (المواد ٥٨، ٤٢، ٤٣، ٤٤، فقرة ٣).

ولا يتمتع القنصل الفخري بأية حصانة شخصية. وكل الذي منحته له اتفاقية فينا للعلاقات القنصلية من اعتبارات في حالة اتخاذ الاجراءات الجزائية ضده هو «أن تجري هذه الاجراءات بالاحترام اللائق بالموظف القنصلي الفخري بسبب مركزه أقل ما يمكن ممارسته المهام القنصلية». وإذا أوقف لا يجب أن تباشر الرسمي، وما لم يكن موقوفاً أو محتجزاً، فيجب أن تتخذ الاجراءات بحيث تعرقل أقل ما يمكن الاجراءات الموجهة ضده في أقصر وقت» (المادة ٦٣) . هذا وقد أوجبت المادة (٦٤) على الدولة المرسلة أن تمنح الموظف القنصلي الفخري الحماية التي يتطلبها مركزه الرسمي.

هذا ويجب الإشارة إلى أن الحصانات والامتيازات الممنوحة للموظف القنصلي الفخري، على قلتها، لا يتمتع بها أفراد أسرته، ومن باب أولي أفراد أسرة أي مستخدم قنصلي يتمتع بأي نوع من الحصانات أو الامتيازات يعمل في دائرة قنصلية يرأسها موظف قنصلي فخري (المادة ٥٨ فقرة ٣).

(ب) الإعفاء من الخدمة:

يعفى الموظفون القنصليون الفخريون من كل خدمة شخصية تفرضها الدولة المرسلة على مواطنيها أو المقيمين فيها، أو من كل خدمة ذات نفع عام من أي نوع كانت كما في حالة الكوارث والأزمات والحروب، ومن الأعباء العسكرية والمساهمة في الجهود العسكرية (المادة ٦٧). ولا يستفيد من هذا الإعفاء الموظفون القنصليون من رعايا الدولة المستقبلة أو المقيمون فيها إقامة دائمة ولا أفراد أسرهم.

(جـ) الإعفاء من قيود تسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة:

يعفى الموظفون القنصليون الفخريون من جميع الالتزامات المنصوص عليها في قوانين وأنظمة الدولة المرسلة بشأن تسجيل الأجانب وترخيص الإقامة باستثناء

أولئك الذين يمارسون في دولة الإقامة عملاً مهنياً أو تجارياً لحسابهم الخاص (المادة ٦٥) ولا يستفاد من هذا الإعفاء الموظفون القنصليون من رعايا الدولة المستقبلة أو المقيمون الدائمون فيها ولا أفراد أسرهم.

(د) الإعفاء من الضرائب:

لا تخضع الرواتب والمكافآت التي يتقاضاها الموظف القنصلي الفخري من الدولة المرسلة عن أدائه لمهام وظيفته القنصلية لأي نوع من الضرائب والرسوم التي تفرضها الدولة المستقبلة على رواتب مواطنيها أو المقيمين فيها (المادة ٦٦).

خامساً ـ حصانات وامتيازات الموظفين القنصليين من رعايا دولة الإقامة أو من المقيمين الدائمين:

لا يستفيد الموظفون القنصليون الفخريون إن كانوا من رعايا دولة الإقامة أو من المقيمين الدائمين فيها إلا من الحصانة القضائية والحرمة الشخصية عن الأعمال الرسمية التي يؤدونها في ممارسة وظائفهم ما لم تمنحهم دولة الإقامة تسهيلات وامتيازات وحصانات إضافية. لكنهم لا يجبرون على الإدلاء بالشهادة عن وقائع تتعلق بممارسة مهام أعمالهم ولا على إبراز المراسلات والوثائق الرسمية المتعلقة بتلك الأعمال. وحينما ترفع دعوى جزائية ضد موظف قنصلي فخري فيجب أن تتم الإجراءات بحيث لا تعرقل إلا أقل ما يمكن من ممارسة أعمال القنصلية إذا كان صاحب العلاقة موقوفاً أو محجوزاً.

ولا يستفيد المستخدمون في الدائرة القنصلية الفخرية ولا أعضاء الخدمة الخاصة ولا أفراد أسرهم ولا أفراد أسر الموظفين القنصليين إن كانوا من رعايا دولة الإقامة أو من المقيمين فيها إقامة دائمة من التسهيلات والامتيازات والحصانات إلا بقدر ما تعترف لهم بها دولة الإقامة. على أنه يتوجب على دولة الإقامة أن تمارس صلاحياتها القضائية على هؤلاء الأشخاص بصورة لا تعوق ممارسة أعمال الدائرة القنصلية (المادة ٧١ فقرة ١، ٢).

سادساً ـ التنازل عن حصانات وامتيازات القناصل الفخريين:

يحق للدولة المرسلة إن تتنازل عن الحصانات التي يتمتع بها أحد أعضاء الدائرة القنصلية فيما يتعلق بحرمة الموظفين القنصليين الشخصية، والحصانة

القضائية، وعدم الالتزام بأداء الشهادة (المادة ٤٥ فقرة (١) إشارة إلى المواد ٤١ ، ٤٣ ، ٤٤) وبالشروط نفسها التي فصلناها في بحث التنازل عن الحصانات والامتيازات الدبلوماسية في الفصل السابع. وتطبق قواعد التنازل نفسها عن الحصانة التي وردت في المادة (٤٥) على القناصل الفخريين بموجب المادة (٥٨) ف (٢).
ولكن الذي يجذب الانتباه هو أن التنازل عن الحصانات والامتيازات القنصلية لا يشمل التنازل عن الحصانات المتعلقة بالجرائم والمخالفات التي يرتكبها القناصل والموظفون القنصليون المسلكيون والفخريون **بصفتهم الشخصية فقط** بل يتعداه إلى حق الدولة المرسلة في التنازل عن الحصانات المتعلقة بأداء موظفيها القنصليين لأعمالهم الرسمية !! وهذا واضح من عطف المادة (٤٥) على المادة (٤٣) التي تنص في الفقرة (١) على أنه «لا يخضع الموظفون القنصليون، ولا المستخدمون القنصليون، إلى السلطة القضائية والإدارية في دولة الإقامة **عن الأعمال التي أدوها في ممارسة الأعمال القنصلية**»[٢] وقد أجازت المادة (٤٥) التنازل عن هذه الحصانة كما ذكرنا.
والغريب في هذا الاتجاه - من الناحية النظرية الفقهية على الأقل - أن يسمح للدولة المرسلة أن تعرض موظفيها القنصليين للعقوبة عن الأعمال الرسمية التي أدوها في ممارسة وظائفهم بسحب الحصانة عنهم متى تشاء!! ويعيش القنصل - أو أي موظف قنصلي آخر - في حالة شك وعدم يقين لا يدري متى تتخلى عنه دولته حتى ولو طبق التعليمات الصادرة منها إليه وكانت تصرفاته في حدود أدائه لوظيفته. ولكن هل تتنازل الدولة في الواقع العملي عن حصانة قنصلها وموظفيها القنصليين عن الأعمال التي أدوها في ممارسة واجباتهم القنصلية؟ هذا شيء آخر.

---

(٢) راجع التعليق على هذه المادة والمناقشات التي جرت حولها في :

U.N. Document. A/CN. 4 /136, April 3, 1961, P. 18.

كذلك :

Commentry on Art. (45) of the International Law Commission.

الملاحق

(١) اتفاقية ڤينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١) .
(٢) اتفاقية ڤينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣) .
(٣) نموذج لاتفاقيات المقر .

اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (١٩٦١)

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية :

وهي **تذكر** أنه منذ زمن بعيد وشعوب كل البلدان تعترف بنظام الممثلين الدبلوماسيين وتعرف أهداف ومبادىء ميثاق هيئة الأمم المتحدة الخاصة بالمساواة في حق سيادة كل الدول ـ وفي المحافظة على السلام والأمن الدوليين وفي تنمية علاقات الصداقة بين الأمم .

وهي مقتنعة بأن اتفاقية دولية عن العلاقات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية ستساعد على تحسين علاقات الصداقة بين البلدان مهما تباينت نظمها الدستورية والاجتماعية .

وهي على يقين بأن الغرض من هذه المزايا والحصانات ليس هو تمييز أفراد بل هو تأمين أداء البعثات الدبلوماسية لأعمالها على أفضل وجه كممثلة لدولها .

وتؤكد أنه يجب أن يستمر تطبيق قواعد القانون الدولي التقليدي في المسائل التي لم تفصل فيها نصوص هذه الاتفاقية صراحة .

واتفقت على ما يأتي : ـ

مادة (١)

لأجل تطبيق هذه الاتفاقية ستكون معاني الاصطلاحات الآتية المعاني المذكورة لكل منها كالتالي : ـ

أ ـ اصطلاح (رئيس البعثة) هو الشخص الذي كلفته الدولة المعتمدة بالعمل بهذه الصفة .

ب ـ اصطلاح (اعضاء البعثة) يشمل رئيس البعثة وأعضاء طاقم البعثة .

جـ ـ اصطلاح (اعضاء طاقم البعثة) يشمل اعضاء الطاقم الدبلوماسي وطاقم الاداريين والفنيين وطاقم خدم البعثة .

د ـ اصطلاح (اعضاء الطاقم الدبلوماسي) يشمل اعضاء طاقم البعثة الذين لهم الصفة الدبلوماسية .

هـ ـ اصطلاح (الممثل الدبلوماسي) يشمل رئيس البعثة أو أي عضو من الطاقم الدبلوماسي للبعثة.

و ـ اصطلاح (الطاقم الاداري والفني) يشمل اعضاء طاقم البعثة الذين يقومون بأعمال ادارية أو فنية في البعثة.

ز ـ اصطلاح (طاقم الخدم) اعضاء طاقم البعثة الذين يؤدون أعمال الخدمة فيها.

ح ـ اصطلاح (الخادم الخاص) يشمل من يعمل في أعمال الخدمة لدى أحد اعضاء البعثة وليس مستخدماً لدى الحكومة المعتمدة.

ط ـ اصطلاح (مباني البعثة) يشمل المباني وأجزاء المباني والأراضي الملحقة بها التي تستعملها البعثة ـ أيا كان المالك ـ كما تشمل مقر اقامة رئيس البعثة.

مادة (٢)

تنشأ العلاقات الدبلوماسية بين الدول وتوفد البعثات الدبلوماسية الدائمة بناء على الاتفاق المتبادل بينهما.

مادة (٣)

تشمل أعمال البعثة الدبلوماسية ما يأتي: ـ

أ ـ تمثيل الدولة المعتمدة لدى الدولة المعتمد لديها.

ب ـ حماية مصالح الدولة المعتمدة وكذلك مصالح رعاياها لدى الدولة المعتمد لديها في الحدود المقررة في القانون الدولي.

جـ ـ التفاوض مع حكومة الدولة المعتمد لديها.

د ـ التعرف بكل الوسائل المشروعة على ظروف وتطور الأحداث في الدولة المعتمد لديها وعمل التقارير عن ذلك لحكومة الدولة المعتمدة.

هـ ـ تهيئة علاقات الصداقة وتنمية العلاقات الاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها.

٢ ـ لا يفسر أي نص من نصوص هذه الاتفاقية بأنه يحرم البعثة الدبلوماسية من مباشرة الأعمال القنصلية.

مادة (٤)

١ ـ يجب على الدولة المعتمدة أن تتأكد من الحصول على موافقة الدولة المعتمد لديها قبل أن تعتمد مرشحها رئيساً لبعثتها لدى الدولة الثانية.

٢ ـ ليست الدولة المعتمد لديها مضطرة لأن تذكر للدولة المعتمدة أسباب رفضها قبول الممثل المقترح.

مادة (٥)

١ - للدولة المعتمدة - بعد اعلامها الدول المعنية الأخرى المعتمد لديها - أن تعتمد رئيس هيئة أو تعين عضواً من الطاقم الدبلوماسي تبعاً للظروف - في عدة دول - إلا إذا اعترضت إحدى الدول المعتمد لديها صراحة على ذلك.

٢ - إذا اعتمدت الدولة المعتمدة رئيس بعثة لدى دولة أو أكثر - فلها أن تنشىء بعثة دبلوماسية يديرها قائم بالأعمال بالنيابة في كل دولة لا يقيم فيها رئيس البعثة اقامة دائمة.

٣ - يصح أن يمثل رئيس البعثة أو أحد اعضاء طاقمها الدبلوماسي دولته لدى أية منظمة دولية.

مادة (٦)

تستطيع عدة دول أن تعتمد نفس الشخص رئيساً لبعثتها لدى دولة أخرى إلا إذا اعترضت الدولة المعتمد لديها على ذلك.

مادة (٧)

مع مراعاة نصوص المواد ٥، ٨، ٩، ١١ للدولة المعتمدة أن تعين كما تشاء اعضاء طاقم بعثتها - وبالنسبة للملحقين العسكريين والبحريين والجويين، فللدولة المعتمد لديها أن توجب ابلاغها اسماءهم كي تنظر في قبول تعيينهم.

مادة (٨)

١ - من حيث المبدأ يكون اعضاء طاقم البعثة الدبلوماسي من جنسية الدولة المعتمدة.

٢ - لا يمكن اختيار اعضاء طاقم البعثة الدبلوماسي من مواطني الدولة المعتمد لديها إلا بموافقة هذه الدولة - التي يجوز لها سحب موافقتها على ذلك في أي وقت.

٣ - وللدولة المعتمد لديها أن تستعمل نفس الحق بالنسبة لمواطني دولة ثالثة ليسوا من مواطني الدولة المعتمدة.

مادة (٩)

١ - للدولة المعتمد لديها في أي وقت وبدون ذكر الأسباب أن تبلغ الدولة المعتمدة أن رئيس أو أي عضو من طاقم بعثتها الدبلوماسي أصبح شخصاً غير مقبول[١] أو أن أي عضو من طاقم بعثتها (من غير الدبلوماسيين) أصبح غير مرغوب[٢] فيه، وعلى الدولة المعتمدة أن تستدعي الشخص المعني أو تنهي أعماله لدى البعثة وفقاً للظروف. ويمكن أن يصبح الشخص غير مقبول أو غير مرغوب فيه قبل أن يصل إلى أراضي الدولة المعتمد لديها.

٢ - فإذا رفضت الدولة المعتمدة التنفيذ - أو لم تنفذ في فترة معقولة الالتزامات المفروضة عليها في الفقرة الأولى من هذه المادة - فللدولة المعتمد لديها أن ترفض الاعتراف للشخص المعني بوصفه عضواً في البعثة.

مادة (١٠)

١ ـ تبلغ وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو أية وزارة أخرى اتفق عليها: ـ

أ ـ بتعيين اعضاء البعثة وبوصولهم وبسفرهم النهائي أو بانتهاء أعمالهم في البعثة.

ب ـ بالوصول وبالرحيل النهائي لشخص يتبع أسرة عضو البعثة ـ كذلك عن حالة الشخص الذي أصبح أو لم يمسى عضواً في أسرة عضو البعثة.

جـ ـ بالوصول وبالرحيل النهائي للخدم الخصوصيين الذين يعملون في خدمة الأشخاص المنوه عنهم في الفقرة (أ) ـ وفي حالة تركهم خدمة هؤلاء ـ الأشخاص.

د ـ وعن تشغيل وتسريح الأشخاص المقيمين في الدولة المعتمد لديها سواء أكانوا أعضاء في البعثة أو خدماً خاصين يتمتعون بالمزايا والحصانات.

٢ ـ يكون التبليغ مقدماً بالنسبة للوصول والرحيل النهائي في كل الحالات إذا أمكن ذلك.

مادة (١١)

١ ـ في حالة عدم وجود اتفاق خاص بحجم البعثة ـ فللدولة المعتمد لديها أن تحتم أن يكون العدد محدداً في نطاق ما تعتبره معقولاً وعاديا ـ مع ملاحظة الظروف والملابسات القائمة في هذه الدولة ومع الأخذ باعتبار حاجة البعثة المعنية.

٢ ـ للدولة المعتمد لديها في نفس الحدود وبدون تفرقة ـ أن ترفض تعيين موظفين من فئة معيّنة.

مادة (١٢)

ليس للدولة المعتمدة ـ بدون الحصول مقدماً على موافقة الدولة المعتمد لديها أن تنشىء مكاتب تابعة لبعثتها في نواح أخرى غير التي توجد فيها البعثة.

مادة (١٣)

١ ـ يعتبر رئيس البعثة أنه تسلم مهام منصبه لدى الدولة المعتمد لديها إذا ما قدم أوراق اعتماده أو إذا ما أخطر وزارة الخارجية بوصوله، وقدم إليها صورة من أوراق اعتماده ـ أو قام بعمل ذلك لدى وزارة أخرى تبعاً للمتفق عليه ـ ووفقاً لما يجري عليه العمل في الدولة المعتمد لديها ـ على أن يطبق ذلك بشكل موحد.

٢ ـ ويتوقف موعد تقديم أوراق الاعتماد أو صورة تلك الأوراق على تاريخ وساعة وصول رئيس البعثة.

مادة (١٤)

١ ـ رؤساء البعثة ثلاث طبقات:

أ ـ طبقة السفراء وسفراء البابا المعتمدين[٣] لدى رؤساء الدول ورؤساء البعثات

الآخرين الذين من نفس الطبقة.

ب ـ طبقة المبعوثين ـ والوزراء ـ وزراء البابا المفوضين[٤] المعتمدين لدى رؤساء الدول.

جـ ـ طبقة القائمين بالأعمال المعتمدين لدى وزارات الخارجية.

٢ ـ وليست هناك أية تفرقة بين رؤساء البعثات من حيث طبقاتهم سوى ما يتصل بأسبقيتهم وبالمراسم.

مادة (١٥)

تتفق الدول فيما بينها على الطبقة التي يتبعها رؤساء بعثاتها.

مادة (١٦)

١ ـ تكون أسبقة رؤساء البعثات لكل طبقة تبعاً لتاريخ وساعة تسلمهم لمهام مناصبهم وفقاً لما جاء بالمادة (١٣).

٢ ـ التعديلات التي تستحدث في أوراق اعتماد رئيس البعثة ولا تغير في طبقته لا تؤثر على أسبقيته.

٣ ـ لا تؤثر هذه المادة في العرف الجاري أو الذي قد تقبله الدولة المعتمد لديها بالنسبة لأسبقية ممثل الكرسي البابوي.

مادة (١٧)

يبلغ رئيس البعثة وزارة الخارجية أو الوزارة الأخرى المتفق عليها بأسبقية اعضاء الطاقم الدبلوماسي لبعثته.

مادة (١٨)

تتبع في كل دولة اجراءات موحدة لاستقبال رؤساء البعثات كل وفقاً للطبقة التي ينتمي إليها.

مادة (١٩)

١ ـ إذا ما خلا منصب رئيس البعثة ـ أو إذا حدث ما يمنع رئيس البعثة من مباشرة أعماله قام مكانه قائم بالأعمال بالنيابة بصفة وقتية ـ ويبلغ رئيس البعثة اسم القائم بالأعمال بالنيابة ـ أما إذا حدث ما يمنعه من ذلك فتبلغ وزارة خارجية الدولة المعتمدة وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو الوزارة المتفق عليها.

٢ ـ وفي حالة عدم وجود عضو من الطاقم الدبلوماسي للبعثة يجوز للدولة المعتمدة بموافقة الدولة المعتمد لديها أن تعين شخصاً من الطاقم الاداري أو الفني بصفته قائماً بالأعمال الادارية الجارية.

مادة (٢٠)

للبعثة ولرئيسها الحق في رفع العلم الوطني وشعار الدولة المعتمدة على مباني البعثة ومنها مقر رئيس البعثة وكذلك على وسائل تنقلاته.

مادة (٢١)

١ ـ على الدولة المعتمد لديها ـ وفي حدود ما تسمح به تشريعاتها ـ أن تيسر للدولة المعتمدة أن تحوز في أراضيها المباني اللازمة لبعثتها أو أن تسهل لها العثور على مبان بطريقة أخرى.

٢ ـ كما يجب عليها إذا ما استدعى الأمر مساعدة البعثات للحصول على مساكن ملائمة لأعضائها.

مادة (٢٢)

١ ـ تتمتع مباني البعثة بالحرمة. وليس لممثلي الحكومة المعتمد لديها الحق في دخول مباني البعثة إلا إذا وافق على ذلك رئيس البعثة.

٢ ـ على الدولة المعتمد لديها التزام خاص باتخاذ كافة الوسائل اللازمة لمنع اقتحام أو الأضرار بمباني البعثة وبصيانة أمن البعثة من الاضطراب أو من الحط من كرامتها.

٣ ـ لا يجوز أن تكون مباني البعثة أو مفروشاتها أو كل ما يوجد فيها من اشياء أو كافة وسائل النقل عرضة للاستيلاء أو التفتيش أو الحجز أو لأي اجراء تنفيذي.

مادة (٢٣)

١ ـ تعفى الدولة المعتمدة ورئيس البعثة من كل الضرائب والعوايد العامة والاقليمية والبلدية بالنسبة لمباني البعثة التي تمتلكها أو تستأجرها على شرط ألا تكون هذه الضرائب أو العوايد مفروضة مقابل خدمات خاصة.

٢ ـ والاعفاء الضرائبي المذكور في هذه المادة لا يطبق على الضرائب والعوايد إذا ما كان تشريع الدولة المعتمد لديها يفرضها على الشخص الذي يتعامل مع الدولة المعتمدة أو مع رئيس البعثة.

مادة (٢٤)

لمحفوظات ووثائق البعثة حرمتها في كل وقت وأينما كانت.

مادة (٢٥)

تمنح الدولة المعتمد لديها كافة التسهيلات كي تتمكن البعثة من القيام بأعمالها.

مادة (٢٦)

ومع ما تقضي به القوانين والتعليمات عن المناطق المحرمة أو المحدد دخولها

لأسباب تتعلق بالأمن الوطني ـ على الدولة المعتمد لديها أن تمكن لكل اعضاء البعثة الحرية في التنقل والمرور في أراضيها.

مادة (٢٧)

١ ـ تسمح الدولة وتحافظ على حرية مراسلات البعثة في كل ما يتعلق بأعمالها الرسمية وللبعثة كي تتصل بحكومتها وببقية البعثات وبقنصليات دولتها أينما وجدت أن تستعمل كافة وسائل الاتصالات اللازمة ـ ومنها حاملي الحقائب الدبلوماسية والمراسلات بالرمز بنوعيه ـ ومع ذلك فلا يجوز للبعثة تركيب أو استعمال محطة ارسال بالراديو إلا بموافقة حكومة الدولة المعتمد لديها.
٢ ـ مراسلات البعثة الرسمية ذات حرمة. فاصطلاح المراسلات الرسمية يعني كل المراسلات المتعلقة بأعمال البعثة.
٣ ـ لا يجوز فتح أو حجز الحقيبة الدبلوماسية.
٤ ـ يجب أن تحمل الربطات التي تكون الحقيبة الدبلوماسية علامات خارجية ظاهرة تبين طبيعتها ـ ويجب ألا تشمل إلا المستندات الدبلوماسية والأشياء المرسلة للاستعمال الرسمي.
٥ ـ يجب أن يكون لدى حامل الحقيبة الدبلوماسية مستند رسمي يثبت صفته وعدد الربطات التي تكون الحقيبة الدبلوماسية. وتحميه اثناء قيامه بمهمته هذه الدولة الموفد إليها ويتمتع بالحصانة الشخصية ـ ولا يجوز اخضاعه لأي نوع من أنواع القبض أو الحجز.
٦ ـ يجوز للدولة المعتمدة أو لبعثتها أن تعين حامل حقيبة في مهمة خاصة. وفي هذه الحالة تطبق أحكام الفقرة الخامسة من هذه المادة ـ أيضاً ـ مع ملاحظة أن الحصانات المذكورة ينتهي العمل بها من وقت أن يسلم حامل الحقيبة الحقيبة إلى الهيئة المرسلة إليها.
٧ ـ يجوز تسليم الحقيبة الدبلوماسية لقائد طائرة تجارية مرخص لها بالهبوط في مطار تالٍ ويجب أن يحمل القائد وثيقة رسمية تبين عدد الربطات التي تتكون منها الحقيبة ولا يعتبر هذا القائد حامل حقيبة دبلوماسية ـ وللبعثة أن ترسل أحد أعضائها ليتسلم مباشرة وبحرية الحقيبة الدبلوماسية من قائد الطائرة.

مادة (٢٨)

تعفى الرسوم والضرائب التي تحصلها البعثة في أعمالها الرسمية من أي رسم أو ضريبة.

مادة (٢٩)

لشخص الممثل الدبلوماسي حرمة ـ فلا يجوز بأي شكل القبض عليه أو حجزه ـ

وعلى الدولة المعتمد لديها أن تعامله بالاحترام اللازم له وعليها أن تتخذ كافة الوسائل المعقولة لمنع الاعتداء على شخصه أو على حريته أو على اعتباره.

مادة (٣٠)

١ - يتمتع المسكن الخاص للممثل الدبلوماسي بنفس الحرمة والحماية اللتين تتمتع بهما مباني البعثة.

٢ - وتشمل الحرمة مستنداته ومراسلاته - وكذلك أيضاً متعلقات الممثل الدبلوماسي مع مراعاة ما جاء بالبند ٣ من المادة ٣١.

مادة (٣١)

١ - يتمتع الممثل الدبلوماسي بالحصانة القضائية الجنائية في الدولة المعتمد لديها ويتمتع أيضاً بالحصانة القضائية المدنية والادارية - إلا إذا كان الأمر يتعلق بما يأتي:

أ - إذا كانت دعوى عينية منصبة على عقار خاص كائناً في أراضي الدولة المعتمد لديها - إلا إذا شغله الممثل الدبلوماسي لحساب دولته في خصوص أعمال البعثة.

ب - إذا كانت دعوى خاصة بميراث ويكون الممثل الدبلوماسي منفذاً للوصية أو مديراً للتركة أو وارثاً فيها أو موصاً له بصفته الشخصية لا باسم الدولة المعتمدة.

جـ - إذا كانت دعوى متعلقة بمهنة حرة أو نشاط تجاري أياً كان - يقوم به الممثل الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها خارج نطاق أعماله الرسمية.

٢ - لا يجوز اجبار الممثل الدبلوماسي على الادلاء بالشهادة.

٣ - لا يجوز اتخاذ أي إجراء تنفيذي ضد الممثل الدبلوماسي إلا في الحالات المذكورة في الفقرات أ - ب - جـ - من البند ١ من هذه المادة - وعلى شرط إمكان اجراء التنفيذ بدون المساس بحرمة شخص الممثل أو بحرمة مسكنه.

٤ - عدم خضوع الممثل الدبلوماسي لاختصاص قضاء الدولة المعتمد لديها لا يعفيه من الخضوع لقضاء الدولة المعتمدة.

مادة (٣٢)

١ - للدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة القضائية عن ممثليها الدبلوماسيين وعن الأشخاص الذين يتمتعون بالحصانة بمقتضى المادة ٣٧.

٢ - يجب أن يكون التنازل صريحاً.

٣ - إذا رفع الممثل الدبلوماسي أو الشخص الذي يتمتع بالإعفاء من القضاء المحلي دعوى وفقاً للمادة ٣٧ فلا يجوز له بعد ذلك أن يستند إلى الحصانة القضائية بالنسبة لأي طلب يترتب مباشرة على دعواه الأصلية.

٤ ـ إن التنازل عن الحصانة القضائية في الدعاوي المدنية أو الإدارية لا يعني التنازل عن الحصانة بالنسبة لإجراءات تنفيذ الأحكام التي يجب الحصول لها على تنازل مستقل.

مادة (٣٣)

١ ـ مع أتباع ما جاء بنص البند الثالث من هذه المادة ـ وللخدمات التي يؤديها للدولة الموفدة ـ يعفى الممثل الدبلوماسي من أحكام قوانين التأمين الاجتماعي القائمة في الدولة المعتمد لديها.

٢ ـ ويسري أيضاً الإعفاء المذكور بالبند الأول من هذه المادة على الخدم الخصوصيين الذين يعملون فقط للممثل الدبلوماسي بشرط:

أ ـ إن لا يكونوا من مواطني الدولة المعتمد لديها أو أن تكون اقامتهم الدائمة في تلك الدولة.

ب ـ إن يكونوا خاضعين لقوانين التأمينات الاجتماعية القائمة في الدول المعتمدة أو في الدولة الثالثة.

٣ ـ على الممثل الدبلوماسي الذي يستخدم أفراد لا ينطبق عليهم الإعفاء المذكور بالبند الثاني من هذه المادة أن يحترم التزامات نصوص تشريع التأمين الاجتماعي الواجبة على رب العمل في الدولة المعتمد لديها.

٤ ـ الإعفاء المذكور في البندين ١ ، ٢ من هذه المادة لا يمنع من الاشتراك الاختياري في نظام التأمين الاجتماعي للدولة المعتمد لديها إذا ما سمح بذلك تشريعها.

٥ ـ لا تؤثر أحكام هذه المادة على الاتفاقات الثنائية أو الجماعية الخاصة بالتأمين الاجتماعي التي عقدت في الماضي وكذلك تلك التي قد تعقد في المستقبل.

مادة (٣٤)

يعفى الممثل الدبلوماسي من كافة الضرائب والرسوم ـ الشخصية والعينية ـ العامة أو الخاصة بالمناطق أو بالنواحي ـ مع استثناء:

أ ـ الضرائب غير المباشرة التي تتداخل بطبيعتها عادة في أثمان البضائع أو الخدمات.

ب ـ الضرائب والرسوم المفروضة على العقارات الخاصة الواقعة في أراضي الدولة المعتمد لديها ـ إلا إذا كان الممثل الدبلوماسي يحوزها لحساب الدولة المعتمدة في شؤون أعمال البعثة.

جـ ـ ضرائب التركات التي تحصلها الدولة المعتمد لديها ـ مع ملاحظة سريان أحكام البند ٤ من المادة ٣٩.

د ـ الضرائب والرسوم على الدخل الخاص النابع في الدولة المعتمد لديها والضرائب المفروضة على رأس المال المركز في الاستثمار في مشروعات تجارية في الدولة المعتمد لديها.

هـ - الضرائب والرسوم التي تحصل نتيجة لخدمات خاصة.
و - رسوم التسجيل والمقاضاة والرهون ورسوم الدمغة الخاصة بالأملاك الثابتة بشرط مراعاة أحكام المادة ٢٣.

مادة (٣٥)

على الدولة المعتمد لديها اعفاء الممثلين الدبلوماسيين من كل مساهمة شخصية ومن كل الخدمات العامة مهما كانت طبيعتها - ومن كل التزام عسكري مثل عمليات الاستيلاء - أو المشاركة في أعمال أو في إيواء العسكريين.

مادة (٣٦)

١ - ومع تطبيق النصوص التشريعية والتعليمات التي تستطيع وضعها - تمنح الدولة المعتمد لديها الإدخال والإعفاء من الرسوم الجمركية ومن العوايد والرسوم الأخرى مع استثناء رسوم التخزين والنقل والمصاريف المختلفة الناتجة عن الخدمات المماثلة عما يلي:
أ - الأشياء الواردة للاستعمال الرسمي للبعثة.
ب - الأشياء الواردة للاستعمال الشخصي للممثل الدبلوماسي أو لأعضاء أسرته الذين يعيشون معه - وتدخل فيها الأصناف المعدة لإقامته.
٢ - ويعفى الممثل الدبلوماسي من تفتيش أمتعته الشخصية - إلا إذا وجدت أسباب قوية تدعو إلى الاعتقاد بأنها تحوي أشياء لا تمنح عنها الإعفاءات المذكورة في البند (١) من هذه المادة - أو أصناف محظور استيرادها أو تصديرها بمقتضى التشريع أو تكون خاضعة لتعليمات الحجر الصحي للدولة المعتمد لديها - وفي هذه الحالة لا يجوز إجراء الكشف إلا بحضور الممثل الدبلوماسي أو من ينتدبه.

مادة (٣٧)

١ - يتمتع اعضاء أسرة الممثل الدبلوماسي الذين يعيشون معه في نفس المسكن بالمزايا والحصانات المذكورة في المواد من ٢٩ إلى ٣٦ على شرط ألا يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها.
٢ - اعضاء الطاقم الاداري والطاقم الفني للبعثة وكذلك اعضاء أسرهم الذين يعيشون معهم في نفس المسكن بالنسبة لكل منهم - وعلى شرط أن لا يكونوا من رعايا الدولة المعتمد لديها أو أن تكون اقامتهم الدائمة في أراضيها - يتمتعون بالمزايا والحصانات المذكورة في المواد من ٢٩ إلى ٣٥ - مع استثناء الحصانة في عدم الخضوع القضائي للاختصاص المدني أو الاداري للدولة المعتمدين لديها - الوارد ذكرها في البند ١ من المادة (٣١) في التصرفات الخارجية عن نطاق أعمالهم الرسمية - ويتمتعون بالمزايا

المذكورة في البند أ من المادة ٣٦ بالنسبة للأشياء المستوردة بسبب اقامتهم الأولى (أول توطن).

٣ ـ أفراد طاقم الخدمة للبعثة الذين ليسوا من رعايا الدولة المعتمدين لديها أو من المقيمين فيها إقامة دائمة يتمتعون بالحصانة بالنسبة للتصرفات التي تحدث منهم اثناء تأدية أعمالهم ـ ويعفون من الضرائب والرسوم عن مرتباتهم التي يتقاضونها في وظائفهم ـ وكذلك يتمتعون بالإعفاء الوارد ذكره في المادة ٣٣.

٤ ـ الخدم الخصوصيون لأعضاء البعثة الذين ليسوا من رعايا الدولة المعتمد لديها والذين لا يقيمون فيها اقامة دائمة يتمتعون بالإعفاء من الضرائب والرسوم عن مرتباتهم التي يتقاضونها عن خدمتهم وفي كل الحالات لا يتمتعون بمزايا أو حصانات إلا في الحدود التي تقررها الدولة المعتمد لديها ـ كما أن للدولة المعتمد لديها أن تستعمل حق ولايتها على هؤلاء الأشخاص على أن لا يعوق ذلك كثيراً البعثة في أداء أعمالها.

مادة (٣٨)

١ ـ إذا لم تمنح الدولة المعتمد لديها مزايا وحصانات اضافية ـ فالممثل الدبلوماسي من جنسية الدولة المعتمد لديها أو الذي تكون اقامته الدائمة فيها لا يتمتع بالحصانة القضائية أو بحرمة شخصه إلا بالنسبة لتصرفاته الرسمية التي يقوم بها اثناء تأدية أعماله.

٢ ـ إن الأعضاء الآخرين لطاقم البعثة والخدم الخصوصيين الذين من جنسية الدولة المعتمد لديها أو الذين تكون اقامتهم الدائمة في أراضيها لا يتمتعون بالمزايا والحصانات إلا في الحدود التي تقررها لهم تلك الدولة ـ ومع ذلك فللدولة المعتمد لديها أن تستعمل حق ولايتها على هؤلاء الأفراد بطريقة لا تعوق كثيراً قيام البعثة بأعمالها.

مادة (٣٩)

١ ـ كل فرد من الذين لهم الحق في المزايا والحصانات يتمتع بهذه المزايا والحصانات بمجرد دخوله أراضي الدولة المعتمد لديها بقصد الوصول إلى مقر عمله ـ أما إذا وجد في تلك الأراضي فمن وقت تبليغ وزارة الخارجية بتعيينه أو بتبليغ أية وزارة أخرى متفق عليها.

٢ ـ عندما تنقضي مهمة شخص من الذين يتمتعون بالمزايا والحصانات تنتهي عادة هذه المزايا والحصانات من وقت مغادرة هذا الشخص لأراضي الدولة المعتمد لديها أو عند انتهاء المهلة المعقولة التي تمنح له لهذا السبب ـ ويستمر سريانها لهذا الوقت حتى عند قيام نزاع مسلح، ومع كل فتستمر الحصانة بالنسبة للأعمال التي قام بها هذا الفرد كعضو في البعثة.

٣ ـ إذا توفي أحد أفراد البعثة يستمر اعضاء أسرته في التمتع بالمزايا والحصانات التي

يتمتعون بها إلى أن يمر وقت معقول يسمح لهم بمغادرة أراضي الدولة المعتمد لديها.

٤ - إذا توفي عضو من البعثة ليس من جنسية الدولة المعتمد لديها أو لم يكن فيها مكان اقامته الدائمة - أو أحد أفراد أسرته المقيمين معه - تسمح الدولة المعتمد لديها بتصدير منقولات المتوفي - مع استثناء تلك التي حازها اثناء معيشته فيها التي تحرم قوانينها تصديرها وقت الوفاة ولا تحصل ضرائب ميراث على المنقولات التي كان سبب وجودها في الدولة المعتمد لديها هو وجود المتوفى في هذه الدولة كعضو في البعثة أو كفرد من أفراد أسرة عضو البعثة.

مادة (٤٠)

١ - إذا مر الممثل الدبلوماسي أو من وجد في أراضي دولة ثالثة منحته تأشيرة على جواز سفره إذا كان ذلك ضرورياً - بغية الذهاب لتولي مهام عمله أو للحاق بمنصبه أو للعودة لبلاده - تمنحه الدولة الثالثة الحرمة وكل الحصانات اللازمة التي تمكنه من المرور أو من العودة كما تعامل نفس المعاملة اعضاء أسرته المرافقين له الذين يتمتعون بالمزايا والحصانات أو الذين يسافرون منفردين عنه للحاق به أو للعودة لبلادهم.

٢ - وفي الحالات المشابهة المذكورة في البند ١ من هذه المادة لا يجوز للدولة الثالثة إعاقة المرور عبر أراضيها بالنسبة لأعضاء الطاقم الإداري أو الفني أو لطاقم الخدمة للبعثة أو لأفراد أسرهم.

٣ - تمنح الدولة الثالثة المراسلات وكافة أنواع الاتصالات الرسمية المارة بما فيها المراسلات الرمزية بنوعيها نفس الحرية والحماية التي تمنحها الدولة المعتمد لديها وتمنح حاملي الحقائب الذين حصلوا على التأشيرات اللازمة والحقائب الدبلوماسية المارة نفس الحرمة ونفس الحماية اللتين تلتزم بمنحهما الدولة المعتمد لديها.

٤ - وتطبق أيضاً التزامات الدولة الثالثة وفقاً لما جاء في البنود ١ و٢ و٣ من هذه المادة على الأشخاص المذكورين فيها وكذلك على المراسلات والحقائب الدبلوماسية الرسمية إذا ما وجدت لسبب قاهر في أراضي الدولة الثالثة.

مادة (٤١)

١ - مع عدم المساس بالمزايا والحصانات، على الأشخاص الذين يتمتعون بها احترام قوانين ولوائح الدولة المعتمدين لديها، وعليهم كذلك واجب عدم التدخل في الشئون الداخلية لتلك الدولة.

٢ - كل المسائل الرسمية المعهود بحثها لبعثة الدولة المعتمدة مع الدولة المعتمد لديها يجب أن تبحث مع وزارة خارجية الدولة المعتمد لديها أو عن طريقها أو مع أية وزارة متفق عليها.

٣ - لا تستعمل مباني البعثة في أغراض تتنافى مع أعمال تلك البعثة التي ذكرت في هذه

الاتفاقية أو مع قواعد القانون الدولي العام ـ أو مع الاتفاقيات الخاصة القائمة بين الدولة المعتمدة والدولة المعتمد لديها.

مادة (٤٢)

لا يجوز أن يقوم الممثل الدبلوماسي في الدولة المعتمد لديها بأي نشاط مهني أو تجاري في سبيل الكسب الخاص.

مادة (٤٣)

تنتهي مهمة الممثل الدبلوماسي كما يلي: ـ

أ ـ إذا ما أخطرت الدولة المعتمدة الدولة المعتمد لديها بأنهاء أعمال الممثل الدبلوماسي.

ب ـ إذا ما أخطرت الدولة المعتمد لديها الدولة المعتمدة ـ تطبيقاً للبند ٢ من المادة ٩ بأنها ترفض الاعتراف بالممثل الدبلوماسي كعضو في البعثة.

مادة (٤٤)

على الدولة المعتمد لديها ـ حتى في حالة قيام الحرب أن تمنح التسهيلات للأشخاص المتمتعين بالمزايا والحصانات ـ بخلاف من هم من رعاياها ـ وكذلك اعضاء أسر هؤلاء الأشخاص مهما كانت جنسياتهم ـ لتيسر لهم مغادرة أراضيها في أسرع وقت ـ ويجب عليها إذا ما استدعى الأمر أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لأشخاصهم ولمتعلقاتهم.

مادة (٤٥)

في حالة قطع العلاقات الدبلوماسية بين دولتين ـ أو إذا ما استدعيت بعثة بصفة نهائية أو بصفة وقتية:

أ ـ تلتزم الدولة المعتمد لديها حتى في حالة نزاع مسلح أن تحترم وتحمي مباني البعثة ـ وكذلك منقولاتها ومحفوظاتها.

ب ـ يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحراسة مباني بعثتها وما يوجد فيها من منقولات ومحفوظات إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة المعتمد لديها.

جـ ـ يجوز للدولة المعتمدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح مواطنيها إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة المعتمد لديها.

مادة (٤٦)

إذا وافقت الدولة المعتمد لديها على طلب دولة ثالثة ليست ممثلة لديها تقوم دولة معتمدة لدى الدولة الأولى بتولي الحماية الموقتة لمصالح الدولة الثالثة ومصالح مواطنيها.

مادة (٤٧)

١ - على الدولة المعتمد لديها عند تطبيقها نصوص هذه الاتفاقية أن لا تفرق في المعاملة بين الدول.

٢ - ولا تعتبر تفرقة في المعاملة:

أ - إذا ضيقت الدولة المعتمد لديها عند تطبيقها أحد نصوص هذه الاتفاقية لأن الدولة المعتمدة تعامل بعثتها نفس المعاملة.

ب - إذا منحت الدولتان بعضهما البعض وفقاً للعرف القائم بينهما أو تطبيقاً لاتفاق يقضي بمعاملة أفضل مما ورد في نصوص مواد هذه الاتفاقية.

مادة (٤٨)

تظل هذه الاتفاقية معروضة للتوقيع عليها من كل الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة - أو في إحدى الهيئات المتخصصة - وكذلك من كل دولة منضمة لنظام محكمة العدل الدولية - وأيضاً كل دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة لهيئة الأمم المتحدة للانضمام إلى هذه الاتفاقية - ويكون ذلك بالطريقة الآتية: يوقع على الاتفاقية في وزارة خارجية النمسا الاتحادية لغاية ٣١ اكتوبر/١٩٦١ ثم لدى مقر هيئة الأمم المتحدة في نيويورك لغاية ٣١/مارس/سنة ١٩٦٢.

مادة (٤٩)

يصدق على هذه الاتفاقية. وتودع وثائق التصديق لدى السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة.

مادة (٥٠)

تظل هذه الاتفاقية مفتوحة لانضمام كل الدول المذكورة في الفئات الأربع من المادة ٤٨ - وتودع وثائي التصديق لدى السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة.

مادة (٥١)

١ - تصبح هذه الاتفاقية نافذة المفعول عند مرور ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع الوثيقة الثانية والعشرين للتصديق أو الانضمام للاتفاقية لدى سكرتير عام هيئة الأمم المتحدة.

٢ - أما بالنسبة للدول التي تصدق على الاتفاقية أو التي تنضم إليها بعد إيداع أداة التصديق أو وثيقة الانضمام الثانية والعشرين - تصبح الاتفاقية نافذة المفعول في اليوم الثلاثين من إيداع الدولة وثيقة التصديق أو الانضمام.

مادة (٥٢)

يخطر السكرتير العام للأمم المتحدة كل الدول الداخلة في إحدى الفئات الأربع المذكورة في المادة ٤٨ عن:

أ - التوقيعات التي تمت على هذه الاتفاقية وإيداع أدوات التصديق أو وثائق الانضمام إليها - وفقاً لما جاء في المواد ٤٨ و٤٩ و٥٠.

ب - بدء تاريخ العمل بهذه الاتفاقية وفقاً لما جاء بالمادة ٥١. يودع أصل هذه الاتفاقية بنصوصها الانجليزية والصينية والاسبانية والفرنسية والروسية التي تعتبر كل منها معتمدة - لدى السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة الذي يستخرج منها صوراً مطابقة رسمية لكل الدول الداخلة في إحدى الفئات الأربع المذكورة في المادة ٤٨.

وتوكيداً لما تقدم - وقع المفوضون الموكلون من حكوماتهم على هذه الاتفاقية.

عمل في فيينا في اليوم الثامن عشر من شهر ابريل ١٩٦١.

ملاحظات:

أنظر مادة ٩ بند «١» صحيفة رقم ٣.

١ - non grata غير مقبول.

٢ - non acceptable غير مرغوب فيه.

رؤى أتباع هذه الترجمة نظراً لأن اصطلاح (غير مرغوب فيه) يستعمل عادة في محيط منح التأشيرات للمنوعين من دخول أراضي الدول العربية.

أنظر مادة ١٤ فقرة أ وفقرة ب صحيفة رقم ٥.

٣ - رؤى اختيار ترجمة سفير الكرسي البابوي لكلمة Nonce.

٤ - رؤى اختيار ترجمة وزير البابا المفوض لكلمة Internonce.

(بروتوكول للتوقيع الاختياري بشأن اكتساب الجنسية):

إن الدول الأطراف في هذا البروتوكول وفي اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المسماة فيما يلي «الاتفاقية» والتي أقرها مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد في فيينا من ٢ مارس إلى ١٤ ابريل ١٩٦١ رغبة منها في أن تضع فيما بينها قواعد بشأن اكتساب اعضاء بعثاتها الدبلوماسية الجنسية وكذلك أفراد أسرهم الذين يعيشون معهم.

قد اتفقت على القواعد الآتية:

مادة (١)

المقصود في هذا البروتوكول باصطلاح «اعضاء البعثة» المعني المقرر لها في الفقرة (ب) من المادة (١) من الاتفاقية - أي رئيس البعثة وأعضاء طاقم البعثة.

مادة (٢)

اعضاء البعثة غير الحاصلين على جنسية الدولة المعتمدين لديها وأفراد أسرهم الذين يعيشون معهم، لا يحصلون على جنسية هذه الدولة بمجرد تطبيق ما يقضي به تشريعها.

مادة (٣)

يظل هذا البروتوكول معروضاً للتوقيع عليه من جميع الدول التي تصبح أطرافاً في الاتفاقية على النحو الآتي: في وزارة الخارجية الاتحادية النماسوية لغاية ٣١ اكتوبر سنة ١٩٦١، ومن ثم في مقر هيئة الأمم المتحدة بنيويورك لغاية ٣١ مارس سنة ١٩٦٢.

مادة (٤)

يصدق على هذا البروتوكول وتودع وثائق التصديق عليه لدى السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة.

مادة (٥)

يظل هذا البروتوكول معروضاً لانضمام جميع الدول التي تصبح طرفاً في الاتفاقية وتودع وثائق الانضمام لدى السكرتير العام لهيئة الأمم التحدة.

مادة (٦)

١ ـ يصبح هذا البروتوكول نافذ المفعول في نفس يوم بدء تنفيذ الاتفاقية ـ وإذا كان تاريخ الانضمام إليه لاحقاً صار هذا البروتوكول نافذاً في اليوم الثلاثين من إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام إليه لدى سكرتير عام هيئة الأمم المتحدة.
٢ ـ إذا ما صدقت أية دولة على هذا البروتوكول أو انضمت إليه بعد العمل به وفقاً لما جاء في البند (١) من هذه المادة يصبح البروتوكول نافذاً في اليوم الثلاثين التالي لإيداع تلك الدولة لوثيقة التصديق أو الانضمام إليه.

مادة (٧)

يخطر السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة جميع الدول التي يجوز لها أن تصبح أطرافاً في هذه الاتفاقية بما يلي:
أ ـ عن التوقيعات على هذا البروتوكول وعن إيداع وثائق التصديق أو الانضمام وفقاً للمواد ٣، ٤، ٥.
ب ـ وعن تاريخ سريان هذا البروتوكول وفقاً للمادة ٦.

مادة (٨)

يودع أصل هذا البروتوكول ـ بنصوصه الانجليزية والصينية والاسبانية والفرنسية والروسية التي تعتبر كل منها معتمدة ـ لدى السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة الذي يرسل منها نسخاً مطابقة للأصل إلى جميع الدول المشار إليها في المادة ٣.

وإثباتاً لما تقدم وقع المفوضون على هذا البروتوكول بما لهم من السلطات المخولة لهم من حكوماتهم.

عمل في فيينا في اليوم الثامن عشر من أبريل سنة ١٩٦١.

(بروتوكول للتوقيع الاختياري للتسوية الإجبارية للخلافات):

إن الدول الأطراف في هذا البروتوكول وفي اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المشار إليها فيما بعد بلفظ «الاتفاقية» التي أقرها مؤتمر الأمم المتحدة الذي عقد بفيينا من ٢ مارس إلى ١٤ أبريل سنة ١٩٦١.

رغبة منها في أن تلجأ إلى الولاية الاجبارية لمحكمة العدل الدولية فيما يتعلق بحل كافة الخلافات التي قد تنشأ من تفسير أو تطبيق الاتفاقية ما لم تكن الأطراف قد اتفقت فيما بينها ـ في مهلة معقولة ـ على طريقة أخرى للتسوية.

قد اتفقت على ما يلي: ـ

المادة الأولى

الخلافات بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاقية هي من الاختصاص الإجباري لمحكمة العدل الدولية وعليه يمكن للمحكمة المذكورة أن تنظر في الطلب الذي يقدمه أي طرف في الخلاف على أن يكون هذا الطرف منضماً إلى هذا البروتوكول.

المادة الثانية

يجوز للطرفين في بحر شهرين بعد اخطار أحدهما الآخر بوجود خلاف بينهما وفقاً لوجهة نظره أن يختارا متفقين هيئة تحكيم ـ بدلاً من الالتجاء إلى محكمة العدل الدولية ـ فإذا انقضت هذه المهلة يجوز لأحد الطرفين أن يرفع النزاع إلى المحكمة المذكورة بتقديم طلب بذلك إليها.

المادة الثالثة

١ ـ يجوز أيضاً للطرفين أن يتفقا فيما بينهما في نفس المهلة وقدرها شهران على الالتجاء

إلى إجراءات التوفيق قبل طرح الأمر على محكمة العدل الدولية.

٢ - على لجنة التوفيق أن تقدم توصياتها خلال خمسة شهور من تاريخ تشكيلها فإن لم يقبل طرفا الخلاف هذه التوصيات في خلال شهرين من إعلانها أصبح كل طرف حراً في عرض الخلاف على محكمة العدل الدولية بتقديم طلب إليها لهذا الغرض.

المادة الرابعة

يجوز في الدول الأطراف في الاتفاقية وفي البروتوكول الاختياري الخاص باكتساب الجنسية وفي هذا البروتوكول أن تعلن في أي وقت أنهاستعتمد تطبيق أحكام هذا البروتوكول على الخلافات الناشئة عن تفسير أو تطبيق البروتوكول الاختياري لاكتساب الجنسية وتبلغ هذه الاقرارات إلى السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة.

المادة الخامسة

يظل هذا البروتوكول معروضاً للتوقيع عليه من كافة الدول التي تصبح أطرافاً في الاتفاقية على النحو التالي: في وزارة الخارجية الاتحادية للنمسا لغاية ٣١ اكتوبر سنة ١٩٦١ وبعد ذلك في مقر هيئة الأمم المتحدة بنيويورك لغاية ٣١ مارس سنة ١٩٦٢.

المادة السادسة

يصدق على هذا البروتوكول وتودع وثائق التصديق عليه لدى السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة.

المادة السابعة

يظل هذا البروتوكول معروضاً للتوقيع عليه من قبل جميع الدول التي تصبح أطرافاً في الاتفاقية وتودع وثائق الانضمام لدى السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة.

المادة الثامنة

١ - يصبح هذا البروتوكول نافذ المفعول في نفس يوم بدء تنفيذ الاتفاقية وإذا كان تاريخ الانضمام إليه لاحقاً صار هذا البروتوكول نافذاً في اليوم الثلاثين من إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام إليه لدى سكرتير عام هيئة الأمم المتحدة.

٢ - إذا ما صدقت أية دولة على هذا البروتوكول أو انضمت إليه بعد العمل به.

وفقاً لما جاء بالبند (١) من هذه المادة يصبح البروتوكول نافذاً في اليوم الثلاثين التالي لإيداع تلك الدولة لوثيقة التصديق أو الانضمام إليه.

المادة التاسعة

يخطر السكرتير العام للأمم المتحدة جميع الدول التي قد تصبح أطرافاً في هذه لاتفاقية بما يلي : ـ

أ ـ بالتوقيعات على هذا البروتوكول وإيداع وثائق التصديق أو الانضمام إليه وفقاً للمواد ٥، ٦، ٧ منه.

ب ـ بالإقرارات التي تتم وفقاً للمادة (٤) من هذا البروتوكول.

جـ ـ بتاريخ العمل بهذا البروتوكول وفقاً للمادة ٨.

المادة العاشرة

يودع أصل هذا البروتوكول بنصوصه الانجليزية والصينية والاسبانية والفرنسية والروسية التي تعتبر كل منها معتمدة ـ لدى سكرتير عام هيئة الأمم المتحدة ـ الذي يرسل منها نسخاً مطابقة للأصل إلى جميع الدول المشار إليها في المادة الخامسة.

وإثباتاً لما قدم وقع المفوضون على هذا البروتوكول بما لهم من السلطات المخّولة لهم من حكوماتهم.

عمل في فيينا في اليوم الثامن عشر من أبريل سنة ١٩٦١.

القرارات التي اتخذها المؤتمر

القرار الأول : البعثات الخاصة

إن مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية إذ يذكر أن الجمعية العام للأمم المتحدة بقرارها رقم ١٥٠٤ (الدورة الخامسة عشرة) الصادر بتاريخ ١٢ ديسمبر/ سنة ١٩٦٠، قد أحالت إلى المؤتمر مشروع مواد بشأن البعثات الخاصة الوارد في الفصل الثالث من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثانية عشرة. واعترافاً منه بأهمية موضوع البعثات الخاصة.

ومحيطاً علماً بملاحظات لجنة القانون الدولي التي تتضمن أن مشروع المواد المتعلق بالبعثات الخاصة إنما يعتبر دراسة تمهيدية فقط، وان الوقت لم يتوفر لدى اللجنة للقيام بدراسة هذا الموضوع دراسة عميقة.

ونظراً للوقت المحدود المتاح للمؤتمر لدراسة هذا الموضوع دراسة وافية يوصي المؤتمر الجمعية العامة بأن تكلف لجنة القانون الدولي بمواصلة دراسة موضوع البعثات

الخاصة على ضوء اتفاقية فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية التي تم إقرارها في المؤتمر الحالي.

الجلسة الرابعة للمؤتمر - ١٠ ابريل سنة ١٩٦١ .

القرار الثاني : دراسة الطلبات الخاصة

إن مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية إذ يلاحظ أن اتفاقية فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية التي تمّ اقرارها بمعرفة المؤتمر، تنص على تمتع اعضاء البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة بالحصانة القضائية في الدولة الموفد إليها.

وإذ يذكر أنه يجوز للدولة الموفدة أن ترفع هذه الحصانة.

وإذ يذكر أيضاً البيان الوارد في ديباجة الاتفاقية من أن هذه الحصانات لا تهدف إلى المنفعة الخاصة للأفراد بل لضمان انجاز البعثات الدبلوماسية اعباءها بطريقة فعالة.

وإذا يقدر الاهتمام العميق الذي وضح خلال المناقشات بالمؤتمر بالنسبة إلى أن المطالبة بالحصانة الدبلوماسية قد تحرم في حالات بعض الأشخاص المقيمين في الدولة المعتمد لديها من الالتجاء إلى الوسائل القانونية.

يوصي المؤتمر بأنه ينبغي على الدولة المعتمدة أن تتنازل عن الحصانة عن اعضاء بعثتها الدبلوماسية فيما يتعلق بالدعاوي المدنية المرفوعة من أشخاص في الدولة المعتمد لديها كلما أمكن ذلك دون اعاقة البعثة من تأدية أعمالها.

كما يوصي في حالة عدم التنازل عن الحصانة أن تبذل الدولة المعتمدة كل ما في استطاعتها للوصول إلى تسوية عادلة لهذا النزاع.

(الجلسة الثانية عشر للمؤتمر - ١٤ أبريل سنة ١٩٦١) .

القرار الثالث : تقدير لجنة القانون الدولي

إن مؤتمر الأمم المتحدة للعلاقات والحصانات الدبلوماسية وقد أقر اتفاقية فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية على أساس مشروع مواد أعدته لجنة القانون الدولي.

قرر الإعراب عن امتنانه العميق للجنة القانون الدولي لمساهمتها البارزة في تقنين وتنمية قواعد القانون الدولي الخاصة بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية.

(الجلسة الثانية عشرة للمؤتمر - ١٤ أبريل ١٩٦١) .

القرار الرابع : شكر حكومة وشعب جمهورية النمسا

إن مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية وقد أقر اتفاقية فيينا بشأن العلاقات الدبلوماسية يعرب عن فائق تقديره لحكومة وشعب جمهورية النمسا لتسهيلها عقد المؤتمر في فيينا ولضيافتهما الكريمة ومساهمتهما الكبيرة في نجاح أعماله.

(الجلسة الثانية عشرة للمؤتمر ـ ١٤ أبريل ١٩٦١) .

الوثيقة الختامية لمؤتمر هيئة الأمم المتحدة عن العلاقات والحصانات الدبلوماسية :

١ ـ اتخذت الجمعية العامة للأمم المتحدة قراراً رقم ١٤٥٠ في دورتها الرابعة عشرة بتاريخ ٧ ديسمبر سنة ١٩٥٩ ـ يهدف للدعوة إلى عقد مؤتمر دولي لمفوضين يدرسون مسألة العلاقات والحصانات الدبلوماسية ـ بغية الوصول بنتيجة أعماله لصياغة اتفاقية دولية ـ وتحرير الوثائق الضرورية الملحقة بها.

وبقبول الدعوة الموجهة من حكومة النمسا الاتجادية ـ رجت الجمعية العامة السكرتير العام للدعوة إلى عقد مؤتمر في فيينا في موعد لا يتجاوز ربيع عام ١٩٦١ .

٢ ـ واجتمع مؤتمر هيئة الأمم الخاص بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية في قصر نيوهوفبورج في فيينا (النمسا) في المدة من ٢ مارس إلى ١٤ أبريل سنة ١٩٦١ .

٣ ـ وحضر المؤتمر ممثلو إحدى وثمانين دولة وهي : البانيا ـ العربية السعودية ـ الأرجنتين ـ استراليا ـ النمسا ـ بلجيكا ـ بورما ـ البرازيل ـ بلغاريا ـ كمبوديا ـ كندا ـ سيلان ـ شيلي ـ الصين (الوطنية) ـ كولومبيا ـ الكونغو (ليوبولدفيل) ـ كوبا ـ الدانمرك ـ اكوادور ـ اسبانيا ـ الولايات المتحدة الامريكية ـ أثيوبيا ـ اتحاد الملايو ـ فنلندا ـ فرنسا ـ غانا ـ اليونان ـ جواتيمالا ـ هايتي ـ هندوراس ـ المجر ـ الهند ـ أندونيسيا ـ العراق ـ إيران ـ ايرلندا ـ اسرائيل ـ ايطاليا ـ اليابان ـ لبنان ـ ليبيريا ـ ليبيا ـ ليشتنشتين ـ لوكسمبرج ـ مالي ـ المغرب ـ المكسيك ـ نيجيريا ـ النرويج ـ باكستان ـ بنما ـ الأراضي الواطئة ـ بيرو ـ فلبين ـ بولندة ـ البرتغال ـ الجمهورية العربية المتحدة ـ الجمهورية الافريقية الوسطى ـ جمهورية كوريا (الجنوبية) ـ الجمهورية الدومينيكية ـ الجمهورية الاتحادية الالمانية ـ الجمهورية الاشتراكية السوفياتية لروسيا البيضاء ـ الجمهورية الاشتراكية السوفياتية لأوكرانيا ـ جمهورية فيتنام ـ رومانيا ـ المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية ـ الكرسي البابوي ـ سلفادور ـ السنغال ـ السويد ـ سويسرا ـ تشاد ـ تشيكوسلوفاكيا ـ تايلاند ـ تونس ـ تركيا ـ اتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية ـ اتحاد جنوب افريقيا ـ أوروجواي ـ فنزويلا ـ يوغوسلافيا.

٤ ـ وبناء على دعوة الجمعية العامة حضر المؤتمر ممثلون مراقبون عن الهيئات المتخصصة الآتية:

- الهيئة الدولية للعمل.
- هيئة الأمم المتحدة للأغذية والزراعة.
- هيئة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة.

٥ ـ كما أنه بناء على دعوة الجمعية العامة حضر المؤتمر ممثلون مراقبون عن الوكالة الدولية للطاقة الذرية وعن الهيئتين التاليتين (بين الحكومات).

- جامعة الدول العربية.
- اللجنة القانونية الاستشارية الافريقية الآسيوية.

٦ ـ وانتخب المؤتمر مسيو الفريد فيردوس (النمسا) رئيساً.

٧ ـ وانتخب المؤتمر نواب رئيس من ممثلي الدول المشتركة فيه الآتي ذكرها:

الأرجنتين ـ كندا ـ تشيلي ـ الصين ـ كولومبيا ـ اسبانيا ـ الولايات المتحدة الامريكية ـ فرنسا ـ العراق ـ إيران ـ ايطاليا ـ ليبيريا ـ المكسيك ـ نيجيريا ـ الفلبين ـ رومانيا ـ المملكة المتحدة ـ تشيكوسلوفاكيا ـ اتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية ـ يوغوسلافيا. .

٨ ـ وكوّن المؤتمر لجانه كالآتي:

مكتب المؤتمر

أعضاء ـ رئيس المؤتمر ـ نواب الرئيس ـ رئيس اللجنة العامة ـ رئيس ـ رئيس المؤتمر.

اللجنة العامة

رئيس ـ مسيو أ. س لال	«الهند»
نائبا رئيس ـ مسيو هـ ـ بيريسكي	«بولونيا»
ـ مسيون. ايزنيزكاساس	«أوروجواي»
مقرر ـ مسيو و. ريبهاجن	«هولندا»

لجنة التحرير

اعضاء ـ مسيو جيرالد وأولا ليونا شيمنتو سيلفا	«البرازيل»
ـ مسيو هوشينج ـ يو	«الصين»
ـ مسيو وورد م. كاميرون	«الولايات المتحدة الامريكية»
ـ مسيو جاك باتيي	«فرنسا»
ـ مسيو اندري أوستوز	«المجر»
ـ مسيو أ. ك. دادزي	«غانا»
ـ مسيو الفونسيودي روزينمويج دياز	«المكسيك».

- السيد عبد اللّه العريان «الجمهورية العربية المتحدة»
- مستر ف. أ. فالات «المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى»
- مسيو رودلف د. بيندرشيدلار «سويسرا»
- مسيو ج. أ. تونكين «اتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية»

لجنة وثائق التفويض

أعضاء: ممثلو استراليا - اسبانيا - الولايات المتحدة الامريكية - هايتي - مالي - فلبين - الجمهورية العربية المتحدة - سلفادور - اتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية.

رئيس مستر س. ح. ح. كيفين «استراليا».

٩ - وكونت اللجنة العامة:

اللجنة الفرعية للبعثات الخاصة من:

أعضاء عن: الاكوادور - الولايات المتحدة الامريكية - العراق - ايطاليا - اليابان - المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وشمال ايرلندا - السنغال - اتحاد الجمهوريات السوفياتية الاشتراكية - يوغوسلافيا.

رئيس - مسيو. ن. بونسي ميراندا «اكوادور».

١٠ - ومثل السكرتير العام للأمم المتحدة مسيو س. أ. ستافروبولوس - المستشار القانوني - وعين مسيو بورين - لي ليانج - مدير قسم التشريع بالادارة القانونية لهيئة الأمم - سكرتيراً تنفيذياً.

١١ - وقد دعت الجمعية العامة بمقتضى قرارها رقم ١٤٥٠ (١٤) إلى عقد المؤتمر الذي أحالت إليه الفصل الثالث من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمالها لدورة انعقادها العاشر كي يكون أساساً لأعماله عند دراسته لموضوع العلاقات والحصانات الدبلوماسية. وبقرارها رقم ١٥٠٤ (١٥) أحالت الجمعية العامة على المؤتمر أيضاً مشروع المواد المتعلقة بالبعثات الخاصة - الوارد ذكرها في الفصل الثالث من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمالها في دورة انعقادها الثانية عشرة ليدرس في نفس الوقت مع مشروع المواد الخاصة بالغلاقات والحصانات الدبلوماسية الوارد في تقرير اللجنة في الدورة العاشرة لانعقادها.

١٢ - وأخذ المؤتمر علماً بالملاحظات التي قدمتها الحكومات عن المشروعات التي جهزتها لجنة القانون الدولي في فترات أعمالها المتتالية وبالوثائق التحضيرية والمقدمة من سكرتارية هيئة الأمم - وبنص التقرير النهائي للجنة القانونية الاستشارية الافريقية - الأسيوية عن الأعمال. والمزايا والحصانات الخاصة بالمبعوثين والممثلين الدبلوماسيين. الذي ووفق عليه في الدورة الثالثة من انعقاد هذه اللجنة - وكذلك عن

نص الاتفاقية الخاصة بالموظفين الدبلوماسيين التي ووفق عليها في المؤتمر السادس الدولي الامريكي ووقع عليها في هافانا في ٢٠ فبراير سنة ١٩٢٨.

١٣ ـ وبناء على المداولات التي ذكرت في تقرير اللجنة العامة وكذلك استناداً إلى محاضر الاجتماعات العامة للمؤتمر تمكن المؤتمر من إعداد الاتفاقية والبروتوكولات التالية:

- اتفاقية فيينا للحصانات الدبلوماسية.
- بروتوكول اختياري خاص باكتساب الجنسية.
- بروتوكول اختياري خاص للتسوية الاجبارية للخلافات.

وهذه الاتفاقية وهذان البروتوكولان ـ الخاضعة للتصديق وافق عليها المؤتمر في يوم ١٤ أبريل سنة ١٩٦١ ـ وعرضت للتوقيع عليها في يوم ١٨ أبريل سنة ١٩٦١ ـ وفقاً لما ورد بهما من نصوص ـ ولغاية ٣١ اكتوبر سنة ١٩٦١ في وزارة الخارجية الاتحادية للنمسا ـ ومن ثم لغاية ٣١ مارس سنة ١٩٦٢ في مقر هيئة الأمم المتحدة في نيويورك. وستبقى هذه الوثائق قابلة للانضمام إليها وفقاً لما جاء بنصوصها ـ وستودع لدى السكرتير العام لهيئة الأمم المتحدة.

١٤ ـ واتخذ المؤتمر أيضاً القرارات التي أرفقت بهذه الوثيقة الختامية وهي:

- قرار عن البعثات الخاصة.
- قرار عن دراسة الطلبات الخاصة
- شكر حكومة وشعب النمسا.
- تقدير لجنة القانون الدولي

وبناء على ما تقدم وقع المندوبون على الوثيقة الختامية هذه.

عمل هذا في فيينا في الثامن عشر من أبريل سنة ألف وتسعماية وإحدى وستين من نسخة أصلية باللغات الانكليزية ـ الصينية ـ الاسبانية ـ الفرنسية والروسية ـ مع اعتبار كل أصل بلغته سواء بسواء ـ وبناء على القرار الاجتماعي سيودع أصل هذه الوثيقة الختامية في محفوظات الوزارة الاتحادية الخارجية النمسا.

اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (١٩٦٣)

إن الدول الأطراف في هذه الاتفاقية

إذ تذكر أنه قد انشئت علاقات قنصلية بين الشعوب منذ زمن بعيد **وإذ تعي** أهداف ومبادىء ميثاق الأمم المتحدة الخاصة بالمساواة في حق وسيادة كل الدول، وبالمحافظة على السلام والأمن الدوليين، وبتنمية علاقات الصداقة بين الأمم.

وإذا تأخذ في الاعتبار أن مؤتمر الأمم المتحدة الخاص بالعلاقات والحصانات الدبلوماسية قد وافق على اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية التي أعدت للتوقيع في ١٨ أبريل سنة ١٩٦١.

وإذ تعتقد أن اتفاقية دولية عن العلاقات والامتيازات والحصانات القنصلية ستساعد أيضاً في تحسين علاقات الصداقة بين البلدان، مهما تباينت نظمها الدستورية والاجتماعية.

وموقنة بأن الغرض من هذه المزايا والحصانات ليس هو تمييز أفراد بل هو تأمين أداء البعثات القنصلية لأعمالها على أفضل وجه نيابة عن دولهم.

وإذ تؤكد أن قواعد القانون الدولي التقليدي سيستمر تطبيقها على المسائل التي لم تفصل فيها نصوص هذه الاتفاقية صراحة.

قد اتفقت على ما يأتي :

مادة (١)

١ ـ لأجل تطبيق هذه الاتفاقية تكون معاني الاصطلاحات الآتية كما هو موضح فيما بعد:

أ ـ اصطلاح (بعثة قنصلية) بمعنى أية قنصلية عامة أو قنصلية أو نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية.

ب ـ اصطلاح (دائرة اختصاص قنصلية) يعني المنطقة المخصصة لبعثة قنصلية لممارسة أعمالها القنصلية فيها.

جـ - اصطلاح (رئيس بعثة قنصلية) يعني الشخص المكلف بالعمل بهذه الصفة.

د - اصطلاح (عضو قنصلي) يعني أي شخص يكلف بهذه الصفة لممارسة أعمال قنصلية، بما في ذلك رئيس البعثة القنصلية.

هـ - اصطلاح (موظف قنصلي) يعني أي شخص يقوم بأعمال ادارية أو فنية في بعثة قنصلية.

و - اصطلاح (عضو طاقم البعثة) يعني أي شخص يقوم بأعمال الخدمة في بعثة قنصلية.

ز - اصطلاح (اعضاء البعثة القنصلية) يشمل الاعضاء القنصليون والموظفون القنصليون، وأعضاء طاقم الخدمة.

ح - اصطلاح (اعضاء الطاقم القنصلي) يشمل الأعضاء القنصليون - فيما عدا رئيس البعثة القنصلية والموظفون القنصليون وأعضاء طاقم الخدمة.

ط - اصطلاح (عضو الطاقم الخاص) يعني الشخص الذي يعمل فقط في الخدمة الخاصة لأحد أعضاء البعثة القنصلية .

ى - اصطلاح (مباني القنصلية) يعني المباني أو أجزاء المباني والأراضي الملحقة بها - أيا كان مالكها - المستعملة فقط في أغراض البعثة القنصلية.

ك - اصطلاح (محفوظات القنصلية) يشمل جميع الأوراق والمستندات والمكاتبات والكتب والأفلام والأشرطة وسجلات البعثة القنصلية وكذلك أدوات الرمز وبطاقات الفهارس وأي جزء من الأثاث يستعمل لصيانتها وحفظها.

٢ - يوجد نوعان من الأعضاء القنصليين: الأعضاء القنصليين العاملين والأعضاء القنصليين الفخريين. وتطبق نصوص الباب الثاني من هذه الاتفاقية على البعثات القنصلية التي يرأسها اعضاء قنصليون عاملون. أما نصوص الباب الثالث فتسري على البعثات القنصلية التي يرأسها اعضاء قنصليون فخريون.

٣ - اعضاء البعثات القنصلية الذين يكونون من رعايا الدولة الموفد إليها أو من يقيمون فيها إقامة دائمة لهم وضع خاص تحكمه المادة (٧) من هذه الاتفاقية.

الباب الأول
العلاقات القنصلية بصفة عامة

القسم الأول: انشاء العلاقات القنصلية:

مادة (٢)

١ - تنشأ العلاقات القنصلية بين الدول بناء على اتفاقها المتبادل.

٢ - الاتفاق على انشاء علاقات دبلوماسية بين دولتين، يتضمن الموافقة على انشاء علاقات

قنصلية، ما لن ينص على خلاف ذلك.

٣ ـ قطع العلاقات الدبلوماسية لا يترتب عليه تلقائياً قطع العلاقات القنصلية.

مادة (٣)

ممارسة الأعمال القنصلية

تمارس الأعمال القنصلية بمعرفة بعثات قنصلية: ويمكن أيضاً ممارستها بواسطة بعثات دبلوماسية تطبيقاً لأحكام هذه الاتفاقية.

مادة (٤)

إنشاء بعثة قنصلية

١ ـ لا يمكن انشاء بعثة قنصلية على أراضي الدولة الموفد إليها إلا بموافقة هذه الدولة.

٢ ـ يحدد مقر البعثة القنصلية ودرجتها ودائرة اختصاصها بمعرفة الدولة الموفدة وبعد موافقة الدولة الموفد إليها.

٣ ـ لا يمكن للدولة الموفدة اجراء أي تعديل لاحق لمقر أو درجة اختصاص البعثة القنصلية إلا بموافقة الدولة الموفد إليها.

٤ ـ ينبغي كذلك الحصول على موافقة الدولة الموفد إليها إذا أرادت قنصلية عامة أو قنصلية افتتاح نيابة قنصلية أو وكالة قنصلية في منطقة غير التي توجد هي فيها.

٥ ـ وينبغي أيضاً الحصول على موافقة صريحة وسابقة من الدولة الموفد إليها لفتح مكتب يكون تابعاً لقنصلية قائمة ولكن خارج مقرها.

مادة (٥)

الوظائف القنصلية

تشمل الوظائف القنصلية:

أ ـ حماية مصالح الدولة الموفدة ورعاياها ـ أفراداً كانوا أو هيئات في الدولة الموفد إليها، وفي حدود ما يقضي به القانون الدولي.

ب ـ العمل على تنمية العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها وكذا توثيق علاقات الصداقة بينهما بأي شكل وفقاً لنصوص هذه الاتفاقية.

جـ ـ الاستعلام ـ بجميع الطرق المشروعة ـ عن ظروف وتطور الحياة التجارية والاقتصادية والثقافية والعلمية في الدولة الموفد إليها وإرسال تقاريرها عن ذلك إلى حكومة الدولة الموفدة وإعطاء المعلومات للأشخاص المعنية.

د ـ إصدار جوازات ووثائق السفر لرعايا الدولة الموفدة ومنح التأشيرات أو المستندات اللازمة للأشخاص الذين يرغبون في السفر إلى الدولة الموفدة.

هـ - تقديم العون والمساعدة لرعايا الدولة الموفدة أفراداً كانوا أو هيئات.

و - القيام بأعمال التوثيق والأحوال المدنية وممارسة الأعمال المشابهة وبعض الأعمال الأخرى ذات الطابع الاداري، ما لم يتعارض مع قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها.

ز - حماية مصالح رعايا الدولة الموفدة - أفراداً أو هيئات في مسائل التركات في أراضي الدولة الموفد إليها وطبقاً لقوانين ولوائح هذه الدولة.

ح - حماية مصالح القصر وناقصي الأهلية من رعايا الدولة الموفدة، في حدود قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها وخصوصاً في حالة ما ينبغي اقامة الوصاية أو الحجر عليهم.

ط - تمثيل رعايا الدولة الموفدة، أو اتخاذ التدابير اللازمة لضمان تمثيلهم التمثيل المناسب أمام المحاكم والسلطات الأخرى في الدولة الموفد إليها لطلب اتخاذ الاجراءات المؤقتة - طبقاً لقوانين ولوائح هذه الدولة - لصيانة حقوق ومصالح هؤلاء الرعايا، في حالة عدم استطاعتهم - بسبب غيابهم أو لأي سبب آخر - الدفاع في الوقت المناسب عن حقوقهم ومصالحهم، وذلك مع مراعاة التقاليد والإجراءات المتبعة في الدولة الموفد إليها.

ى - تسليم الأوراق القضائية وغير القضائية والقيام بالانابات القضائية وفقاً للاتفاقيات الدولية القائمة، أو - في حالة عدم وجود مثل تلك الاتفاقات - بأي طريقة تتمشى مع قوانين ولوائح دولة المقر.

ك - ممارسة حقوق الرقابة والتفتيش المنصوص عليها في قوانين ولوائح الدولة الموفدة. على سفن الملاحة البحرية والنهرية التابعة لجنسية الدولة الموفدة. وعلى الطائرات المسجلة في هذه الدولة وعلى طاقم كل منها.

ل - تقديم المساعدة للسفن والطائرات المذكورة في الفقرة (ك) من هذه المادة وإلى أطقمها، وتلقى البلاغات عن سفرها، وفحص أوراقها والتأشير عليها، وإجراء التحقيق بشأن الأحداث الطارئة أثناء رحلتها - دون الإخلال بحقوق سلطات الدولة الموفد إليها وتسوية جميع أنواع الخلافات الناشئة بين القبطان والضباط والبحارة بقدر ما تسمح بذلك قوانين ولوائح الدولة الموفدة.

م - ممارسة جميع الأعمال الأخرى التي توكل إلى بعثة قنصلية بمعرفة الدولة الموفدة والتي لا تحظرها قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها أو التي لا تعترض عليها هذه الدولة، أو التي ورد ذكرها في الاتفاقات الدولية المبرمة الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها.

مادة (٦)

ممارسة الوظائف القنصلية خارج دائرة اختصاص القنصلية

في بعض الظروف الخاصة وبموافقة الدولة الموفد إليها، يجوز لعضو قنصلي أن

يمارس أعماله خارج اختصاص قنصليته.

مادة (٧)
ممارسة الوظائف القنصلية في دولة ثالثة

يجوز للدولة الموفدة ـ بعد اخطار الدول المعنية، وما لم تعترض احداهما على ذلك صراحة ـ أن تكلف بعثة قنصلية قائمة في دولة ما، بممارسة أعمال قنصلية في دولة أخرى.

مادة (٨)
ممارسة الوظائف القنصلية لحساب دولة ثالثة

يجوز لبعثة قنصلية للدولة الموفدة أن تقوم بممارسة الوظائف القنصلية في الدولة الموفد إليها لحساب دولة ثالثة وذلك بعد عمل الأخطار المناسب للدولة الموفد إليها ما لم تعترض هذه الدولة على ذلك.

مادة (٩)
درجات رؤساء البعثات القنصلية

١ ـ ينقسم رؤساء البعثات القنصلية إلى أربع درجات وهي:
أ ـ قناصل عامون.
ب ـ قناصل.
جـ ـ نواب قناصل.
د ـ وكلاء قنصليون.

٢ ـ الفقرة الأولى من هذه المادة لا تقيد بأي شكل حق أحد الأطراف المتعاقدة في تحديد تسمية الموظفين القنصليين الآخرين عدا رؤساء البعثات القنصلية.

مادة (١٠)
تعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية

١ ـ يعين رؤساء البعثات القنصلية بمعرفة الدولة الموفدة، ويسمح لهم بممارسة أعمالهم بمعرفة الدولة الموفد إليها.

٢ ـ مع مراعاة أحكام هذه الاتفاقية، تحدد إجراءات تعيين وقبول رؤساء البعثات القنصلية وفقاً لقوانين ولوائح والعرف المتبع في كل من الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها.

مادة (١١)
البراءة القنصلية أو الإبلاغ عن التعيين

١ ـ يزود رئيس البعثة القنصلية بوثيقة ـ على شكل براءة أو سند مماثل ـ تقوم بإعدادها

الدولة الموفدة عند كل تعيين، تثبت فيها صفته وتبين فيها بصفة عامة اسمه الكامل ومرتبته ودرجته ودائرة اختصاص ومقر البعثة القنصلية.

٢ ـ ترسل الدولة الموفدة البراءة أو السند المماثل، بالطريق الدبلوماسي أو بأي طريق آخر مناسب، إلى حكومة الدولة التي سيمارس رئيس البعثة القنصلية أعمالها على أراضيها.

٣ ـ يمكن للدولة الموفدة ـ إذا قبلت ذلك الدولة الموفد إليها ـ أن تستعيض عن البراءة أو السند المماثل، بإبلاغ يتضمن البيانات المنصوص عليها في الفقرة (أ) من هذه المادة.

مادة (١٢)
الإجازة القنصلية

١ ـ يسمح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة أعماله بموجب ترخيص من الدولة الموفد إليها يسمى «اجازة قنصلية» أيا كان شكل هذا الترخيص.

٢ ـ الدولة التي ترفض منح اجازة قنصلية، ليست مضطرة لأن تذكر أسباب رفضها إلى الدولة الموفدة.

٣ ـ مع مراعاة أحكام المادتين (١٣) و (١٥) لا يمكن لرئيس بعثة قنصلية أن يباشر أعماله قبل حصوله على اجازة قنصلية.

مادة (١٣)
القبول المؤقت لرؤساء البعثات القنصلية

يمكن أن يسمح لرئيس بعثة قنصلية بممارسة أعماله بصفة مؤقتة حتى يتم تسليم الإجازة القنصلية. وتطبق أحكام هذه الاتفاقية أيضاً في مثل هذه الحالة.

مادة (١٤)
اخطار السلطات في دائرة اختصاص القنصلية

بمجرد السماح لرئيس البعثة القنصلية بممارسة أعماله ـ ولو بصفة مؤقتة ـ يحتم على الدولة الموفد إليها أن تقوم فوراً بأخطار السلطات المختصة في دائرة اختصاص القنصلية، وعليها كذلك أن تتأكد من اتخاذ الاجراءات اللازمة لتمكين رئيس البعثة القنصلية من مزاولة أعمال وظيفته ومن الاستفادة بنصوص هذه الاتفاقية.

مادة (١٥)
القيام بأعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة

١ ـ إذا لم يتمكن رئيس البعثة القنصلية من ممارسة أعمال وظيفته، أو إذا كان منصب رئيس بعثة قنصلية خالياً فيمكن أن يقوم رئيس بعثة بالنيابة بأعمال رئيس البعثة القنصلية بصفة مؤقتة.

٢ - يبلغ اسم ولقب رئيس البعثة بالنيابة إلى وزارة خارجية الدولة الموفد إليها أو إلى السلطة التي تعينها الوزارة، وذلك بمعرفة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة أو - في حالة عدم وجودها - بمعرفة رئيس البعثة القنصلية أو - في حالة تعذر ذلك - بمعرفة أية سلطة مختصة بالدولة الموفدة وكقاعدة عامة يجب أن يتم هذا التبليغ مقدماً. وللدولة الموفد إليها أن تشترط موافقتها على قبول رئيس بعثة بالنيابة إذا لم يكن عضواً دبلوماسياً أو موظفاً قنصلياً للدولة الموفدة في الدولة الموفد إليها.

٣ - يجب على السلطات المختصة في الدولة الموفد إليها أن تقدم المساعدة والحماية لرئيس البعثة بالنيابة. وفي أثناء قيامه بأعمال البعثة تسري عليه أحكام هذه الاتفاقية كما لو كان رئيساً للبعثة القنصلية. ومع ذلك فإن الدولة الموفد إليها ليست ملزمة بأن تمنح رئيس البعثة بالنيابة أي تسهيلات أو مزايا أو حصانات يتعلق تمتع رئيس البعثة القنصلية بها على شروط لا تتوافر في رئيس البعثة بالنيابة.

٤ - في حالة تعيين عضو دبلوماسي من البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة في الدولة الموفد إليها كرئيس بعثة في الظروف المذكورة بالفقرة (١) من هذه المادة فإنه يستمر في التمتع بالمزايا والحصانات الدبلوماسية إذا لم تعترض الدولة الموفد إليها على ذلك.

مادة (١٦)

الأسبقية بين رؤساء البعثات القنصلية

١ - تحدد أسبقية رؤساء البعثات القنصلية في كل درجة تبعاً لتاريخ منحهم الاجازة القنصلية.

٢ - غير أنه، في حالة السماح لرئيس بعثة قنصلية بممارسة أعماله بصفة مؤقتة قبل حصوله على الاجازة القنصلية فالأسبقية تحدد طبقاً للتاريخ الذي سمح له فيه ممارسة أعماله وتبقى هذه الأسبقية له بعد منحه الاجازة القنصلية.

٣ - إذا منح اثنين أو أكثر من رؤساء البعثات القنصلية الاجازة القنصلية أو السماح المؤقت في نفس التاريخ، فإن ترتيب أسبقيتهم يحدد تبعاً للتواريخ التي قدمت فيها براءاتهم أو السند المماثل أو الإبلاغ المنصوص عليه في الفقرة (٣) من (١١) إلى الدولة الموفد إليها.

٤ - ترتيب رؤساء البعثات بالنيابة يكون بعد جميع رؤساء البعثات القنصلية وفيما بينهم يكون ترتيبهم وفقاً للتواريخ التي تسلموا فيها أعمالهم كرؤساء بعثات بالنيابة والمبينة في التبليغات المنصوص عليها في الفقرة (٢) من المادة (١٥).

٥ - يجيء ترتيب رؤساء البعثات القنصلية من الأعضاء القنصليين الفخريين بعد رؤساء البعثات القنصلية العاملين في كل درجة وبنفس النظام والقواعد المبينة في الفقرات السابقة.

٦ ـ رؤساء البعثات القنصلية يتقدمون على الأعضاء القنصليين الذين ليست لهم هذه الصفة.

مادة (١٧)

قيام موظفين قنصليين بأعمال دبلوماسية

١ ـ إذا لم يكن للدولة الموفدة بعثة دبلوماسية في دولة ما، ولا تمثلها فيها بعثة دبلوماسية لدولة ثالثة، فإنه يجوز لعضو قنصلي ـ بموافقة الدولة الموفد إليها ودون أن يؤثر ذلك على طابعه القنصلي ـ أن يكلف بالقيام بأعمال دبلوماسية. وقيامه بمثل هذه الأعمال لا يخوله أي حق في المزايا والحصانات الدبلوماسية.

٢ ـ يمكن ـ بعد إعلان الدولة الموفد إليها ـ تكليف عضو قنصلي بتمثيل الدولة الموفدة لدى أية منظمة دولية حكومية. وفي هذه الحالة يتمتع بجميع المزايا والحصانات التي يمنحها القانون الدولي التقليدي أو الاتفاقات الدولية إلى مثل هؤلاء الممثلين. غير أنه، فيما يختص بأي عمل قنصلي يمارسه ليس له الحق في حصانة قضائية تتجاوز تلك التي يتمتع بها العضو القنصلي بموجب هذه الاتفاقية.

مادة (١٨)

قيام دولتين أو أكثر بتعيين نفس الشخص كعضو قنصلي

يمكن لدولتين أو أكثر ـ أن تعين نفس الشخص بصفة عضو قنصلي في الدولة الموفد إليها وبشرط موافقة هذه الدولة.

مادة (١٩)

تعيين اعضاء الطاقم القنصلي

١ ـ مع مراعاة أحكام المواد (٢٠) و (٢٢) و (٢٣) للدولة الموفدة حرية تعيين اعضاء الطاقم القنصلي.

٢ ـ تقوم الدولة الموفدة بأخطار الدولة الموفد إليها بالاسم بالكامل ومرتبة ودرجة جميع الأعضاء القنصليين غير رئيس البعثة القنصلية، وذلك مقدماً وبوقت كاف ليتسنى للدولة الموفد إليها ـ إذا شاءت ـ ممارسة حقوقها الواردة في الفقرة (٣) من المادة (٢٣).

٣ ـ يمكن للدولة الموفدة ـ إذا كانت قوانينها تحتم ذلك ـ أن تطلب من الدولة الموفد إليها منح اجازة قنصلية لعضو قنصلي لا يكون رئيساً لبعثة قنصلية.

٤ ـ ويمكن للدولة الموفد إليها ـ إذا كانت قوانينها ولوائحها تتطلب ذلك ـ أن اجازة قنصلية لعضو قنصلي ليس رئيساً لبعثة قنصلية.

مادة (٢٠)
حجم الطاقم القنصلي

ما لم يكن هناك اتفاق صريح على حجم طاقم البعثة القنصلية، فللدولة الموفد إليها أن تحتم أن يبقى هذا الحجم في حدود ما تعتبره هي معقولاً وعادياً بالنظر إلى الظروف والأحوال السائدة في دائرة اختصاص القنصلية وإلى احتياجات البعثة القنصلية المعنية.

مادة (٢١)
الأسبقية بين الأعضاء القنصليين في بعثة قنصلية

يبلغ ترتيب الأسبقية بين الأعضاء القنصليين في بعثة قنصلية، وكذا كل ما يطرأ عليه من تعديلات، إلى وزارة خارجية الدولة الموفد إليها أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة، وذلك بمعرفة البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة أو ـ في حالة عدم وجود مثل هذه البعثة ـ بمعرفة رئيس البعثة القنصلية.

مادة (٢٢)
جنسية الأعضاء القنصليين

١ ـ من حيث المبدأ يجب أن يكون الأعضاء القنصليين من جنسية الدولة الموفدة.
٢ ـ لا يجوز اختيار الأعضاء القنصليين من بين رعايا الدولة الموفد إليها إلا بموافقة صريحة من هذه الدولة والتي يجوز لها في أي وقت سحب هذه الموافقة.
٣ ـ ويجوز للدولة الموفد إليها أن تحتفظ بنفس هذا الحق فيما يختص برعايا دولة ثالثة لا يكونون من رعايا الدولة الموفدة.

مادة (٢٣)
الأشخاص المعتبرين غير مرغوب فيهم

١ ـ يجوز للدولة الموفد إليها ـ في أي وقت ـ أن تبلغ الدولة الموفدة أن عضواً قنصلياً أصبح شخصاً غير مرغوب فيه (Person Non Grata) وأن أي عضو آخر من الطاقم القنصلي ليس مقبولاً (N'est pas acceptable) وعلى الدولة حينئذ أن تستدعي الشخص المعني أو أن تنهي أعماله لدى هذه البعثة القنصلية حسب الحالة.
٢ ـ إذا رفضت الدولة الموفدة تنفيذ الالتزامات التي تفرضها عليها الفقرة الأولى من هذه المادة أو لم تنفذها في فقرة، فيجوز للدولة الموفد إليها ـ حسب الأحوال ـ أما أن تسحب الاجازة القنصلية الممنوحة للشخص المعني أو أن تكف عن اعتباره عضواً في الطاقم القنصلي.
٣ ـ يمكن أن يعتبر شخص عين عضواً في بعثة قنصلية كشخص غير مقبول قبل وصوله إلى أراضي الدولة الموفد إليها أو ـ إذا كان موجواً فيها أصلاً قبل تسلمه أعماله في البعثة

القنصلية. وفي مثل هذه الحالة يجب على الدولة الموفدة أن تسحب تعيينه.
٤ ـ الدولة الموفد إليها ليست ملزمة بأبداء أسباب قرارها إلى الدولة الموفدة في الأحوال المذكورة في الفقرتين (١) و (٣) من هذه المادة.

مادة (٢٤)
أخطار الدولة الموفد إليها بالتعيين والوصول والرحيل

١ ـ تبلغ وزارة خارجية الدولة الموفد إليها أو السلطة التي تعينها هذه الوزارة عن الآتي:
أ ـ تعيين اعضاء البعثة القنصلية، ووصولهم بعد تعيينهم، ورحيلهم النهائي أو انهاء أعمالهم، وكذا جميع التغييرات الأخرى المتعلقة بصفتهم والتي قد تطرأفي أثناء خدمتهم بالبعثة القنصلية.
ب ـ وصول شخص ينتمي إلى أسرة عضو من اعضاء البعثة القنصلية وممن يعيشون في كنفه ورحيلهم النهائي، وعند الإمكان حالة ما إذا انتمى شخص لأسرة أو لم يعد عضواً بها.
جـ ـ الوصول أو الرحيل النهائي لأعضاء الطاقم الخاص والحالات التي تنتهي فيها خدمتهم بهذه الصفة.
د ـ تعيين وتسريح أشخاص مقيمين في الدولة الموفد إليها كأعضاء في البعثة القنصلية أو كأعضاء في الطاقم الخاص ممن يتمتعون بالمزايا والحصانات.
٢ ـ يجب أن يتم التبليغ مقدماً في أحوال الوصول والرحيل النهائي كلما أمكن ذلك.

انتهاء الأعمال القنصلية
مادة (٢٥)
انتهاء اعمال عضو بعثة قنصلية

تنتهي أعمال عضو بعثة قنصلية ـ عادة ـ بالآتي:
أ ـ إعلان من الدولة الموفدة إلى الدولة الموفد إليها بانتهاء أعماله.
ب ـ سحب الإجازة القنصلية.
جـ ـ اخطار من الدولة الموفد إليها إلى الدولة الموفدة بأنها أصبحت لا تعتبر الشخص المعني عضواً بالطاقم القنصلي.

مادة (٢٦)
الرحيل من اقليم الدولة الموفد إليها

يجب على الدولة الموفدة ـ حتى في حالة نزاع مسلح ـ أن تمنح اعضاء البعثة القنصلية واعضاء الطاقم الخاص الذين ليسوا من رعايا الدولة الموفد إليها وكذلك اعضاء أسرهم الذين يعيشون في كنفهم ـ مهما كانت جنسيتهم ـ الوقت والتسهيلات اللازمة

للأعداد للرحيل ومغادرة اليهما في أقرب فرصة ممكنة وبعد انهاء أعمالهم. ويجب عليهم بصفة خاصة - إذا ما استدعى الأمر - أن تضع تحت تصرفهم وسائل النقل اللازمة لأشخاصهم ومتعلقاتهم باستثناء المتعلقات التي يكونون قد حصلوا عليها في الدولة الموفد إليها ويكون تصديرها محظوراً وقت الرحيل.

مادة (٢٧)

حماية مباني ومحفوظات القنصلية ومصالح الدولة الموفدة في ظروف استثنائية

١ - في حالة قطع العلاقات القنصلية بين دولتين:

أ - تلتزم الدولة الموفد إليها - حتى في حالة نزاع مسلح - باحترام وحماية مباني القنصلية وكذلك ممتلكات البعثة والمحفوظات القنصلية.

ب - يجوز للدولة الموفدة أن تعهد بحراسة مباني القنصلية والممتلكات الموجودة بها والمحفوظات القنصلية إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة الموفد إليها.

جـ - ويجوز للدولة الموفدة أن تعهد بحماية مصالحها ومصالح رعاياها إلى دولة ثالثة توافق عليها الدولة الموفد إليها.

٢ - في حالة الاغلاق المؤقت أو الدائم لبعثة قنصلية، تسري أحكام الفقرة (١ - أ) من هذه المادة.

وعلاوة على ذلك:

أ - إذا كانت الدولة الموفدة ليس لها بعثة دبلوماسية في الدولة الموفد إليها وكان لها بعثة قنصلية أخرى في أراضي الدولة الموفد إليها، فيجوز تكليف هذه البعثة القنصلية بحراسة مباني القنصلية التي أغلقت والممتلكات الموجودة بها ومحفوظاتها القنصلية، ويجوز أيضاً تكليفها - بموافقة الدولة الموفد إليها - بممارسة الأعمال القنصلية في دائرة اختصاص البعثة المغلقة.

أو

ب - إذا كانت الدولة الموفدة ليس لها بعثة دبلوماسية ولا بعثة قنصلية أخرى في الدولة الموفد إليها، فتسري أحكام الفقرة (١ - ب وجـ) من هذه المادة.

الباب الثاني

التسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بالبعثات القنصلية والأعضاء القنصليين العاملين وباقي أعضاء البعثة القنصلية

القسم الأول : التسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بالبعثة القنصلية

مادة (٢٨)
التسهيلات الممنوحة للبعثة القنصلية للقيام بأعمالها

تمنح الدولة الموفد إليها كافة التسهيلات اللازمة لتقوم البعثة القنصلية بتأدية أعمالها.

مادة (٢٩)
استعمال العلم الوطني وشعار الدولة

١ ـ للدولة الموفدة الحق في استعمال علمها الوطني وشعارها القومي في الدولة الموفد إليها وفقاً لنصوص هذه المادة.
٢ ـ يمكن رفع العلم الوطني للدولة الموفدة ووضع شعارها القومي على المبنى الذي تشغله البعثة القنصلية وعلى مدخله، وكذلك على مسكن رئيس البعثة القنصلية وعلى وسائل تنقلاته عند استعمالها في أعمال رسمية.
٣ ـ تراعي قوانين ولوائح والعرف المتبع في الدولة الموفد إليها عند ممارسة الحق الممنوح بمقتضى هذه المادة.

مادة (٣٠)
السكن

١ ـ يجب على الدولة الموفد إليها ـ في حدود قوانينها ولوائحها ـ أن تيسر للدولة الموفدة حيازة المباني اللازمة للبعثة القنصلية في أراضيها أو أن تساعدها في العثور على مبان بأي طريقة أخرى.
٢ ـ ويجب عليها كذلك ـ إذا لزم الأمر ـ أن تساعد البعثة القنصلية في الحصول على مساكن ملائمة لأعضائها.

مادة (٣١)
حرمة مباني القنصلية

١ ـ تتمتع مباني القنصلية بالحرمة في الحدود المذكورة في هذه المادة.
٢ ـ لا يجوز لسلطات الدولة الموفدة إليها أن تدخل في الجزء المخصص من مباني القنصلية لأعمال البعثة القنصلية إلا بموافقة رئيس البعثة القنصلية أو من ينيبه أو بموافقة رئيس البعثة الدبلوماسية للدولة الموفدة. غير أنه يمكن افتراض وجود موافقة رئيس البعثة القنصلية في حالة حريق أو كارثة أخرى تستدعي اتخاذ تدابير وقائية فورية.
٣ ـ مع مراعاة أحكام الفقرة (٢) من هذه المادة، فإن على الدولة الموفد إليها التزام خاص باتخاذ جميع التدابير المناسبة لحماية مباني القنصلية ضد أي اقتحام أو أضرار بها، وكذا لمنع أي اضطراب لأمن البعثة القنصلية أو الحط من كرامتها.
٤ ـ يجب أن تكون مباني القنصلية ومفروشاتها وممتلكات البعثة القنصلية ووسائل النقل بها

محصنة ضد أي شكل من الاستيلاء لأغراض الدفاع الوطني أو المنفعة العامة. وفي حالة ما يكون نزع الملكية ضرورياً لمثل هذه الأغراض فيجب اتخاذ جميع الخطوات اللازمة لتجنب عرقلة القيام بالأعمال القنصلية ولدفع تعويض فوري ومناسب وفعال للدولة الموفدة.

مادة (٣٢)

اعفاء مباني القنصلية من الضرائب

١ ـ تعفى مباني القنصلية ومسكن رئيس البعثة القنصلية «العامل» ـ إذا كانت ملكاً أو مؤجرة للدولة الموفدة أو لأي شخص يعمل لحسابها ـ من جميع الضرائب والرسوم مهما كانت أهلية، أو بلدية، أو محلية، بشرط ألا تكون مفروضة مقابل خدمات خاصة.

٢ ـ الاعفاء الضريبي المذكور في الفقرة (١) من هذه المادة لا يطبق على هذه الضرائب والرسوم إذا كان تشريع الدولة الموفد إليها يفرضها على الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة أو مع الشخص الذي يعمل لحسابها.

مادة (٣٣)

حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية

للمحفوظات والوثائق القنصلية حرمتها في كل وقت وأينما وجدت.

مادة (٣٤)

حرية التنقل

مع مراعاة القوانين واللوائح الخاصة بالمناطق المحرم أو المحدد دخولها لدواعي الأمن الوطني، فإن الدولة الموفد إليها تضمن حرية التنقل والتجول في أراضيها لجميع اعضاء البعثة القنصلية.

مادة (٣٥)

حرية الاتصال

١ ـ على الدولة الموفد إليها أن تسمح وتؤمن حرية الاتصال للبعثة القنصلية في كل ما يتعلق بأعمالها الرسمية. وللبعثة القنصلية ـ لدى اتصالها بحكومتها أو بالبعثات الدبلوماسية الأخرى للدولة الموفدة أينما وجدت أن تستعمل كافة وسائل الاتصال المناسبة بما في ذلك حاملي الحقيبة الدبلوماسيين أو القنصليين والحقائب الدبلوماسية أو القنصلية والرسائل الرمزية غيرأنه لا يجوز للبعثة القنصلية تركيب واستعمال محطة لاسلكية إلا بموافقة الدولة الموفد إليها.

٢ ـ تتمتع المراسلات الرسمية للبعثة القنصلية بالحرمة، واصطلاح «المراسلات الرسمية» يعني كافة المراسلات المتعلقة بالبعثة القنصلية وبأعمالها.

٣ - لا يجوز فتح أو حجز الحقيبة القنصلية، إلا أنه - ان كان لدى سلطات الدولة الموفد إليها أسباب جدية للاعتقاد بأن الحقيبة تحوي اشياء أخرى غير المراسلات أو الوثائق أو الأشياء المنصوص عليها في الفقرة (٤) من هذه المادة - فيجوز لتلك السلطات أن تطلب فتح الحقيبة في حضورها بمعرفة مندوب مفوض من الدولة الموفدة. فإذا رفضت سلطات الدولة الموفدة ذلك تعاد الحقيبة إلى مصدرها.

٤ - يجب أن تحمل الطرود المكونة للحقيبة علامات خارجية ظاهرة تدل على طبيعتها ولا يجوز أن تحوي غير المراسلات الرسمية والوثائق والأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي فقط.

٥ - يجب أن يزود حامل الحقيبة القنصلية، بمستند رسمي يثبت صفته ويحدد عدد الطرود المكونة للحقيبة القنصلية، ولا يجوز بغير موافقة الدولة الموفد إليها أن يكون حامل الحقيبة من رعايا هذه الدولة أو ممن يقيمون فيها اقامة دائمة ما لم يكن من رعايا الدولة الموفدة. وفي اثناء قيامه بمهمته يجب أن تحميه الدولة الموفد إليها. ويجب أن يتمتع أيضاً بالحرمة الشخصية ولا يكون عرضة لأي نوع من أنواع القبض أو الحجز.

٦ - يجوز للدولة الموفدة ولبعثتها الدبلوماسية والقنصلية أن تعين حاملي الحقائب القنصلية في مهمة خاصة. وفي هذه الأحوال تطبق كذلك أحكام الفقرة (٥) من هذه المادة، مع ملاحظة أن الحصانات المذكورة فيها ينتهي سريانها بمجرد قيام حامل الحقيبة التي في عهدته للجهة المرسلة إليها.

٧ - يجوز تسليم الحقيبة القنصلية إلى قائد سفينة أو طائرة تجارية قاصدة ميناء مسموح به. ويجب أن يزود بوثيقة رسمية تبين عدد الطرود التي تتكون منها الحقيبة، ولكنه لا يعتبر بمثابة حامل حقيبة قنصلي. وبعد عمل الترتيب اللازم مع السلطات المحلية المختصة ويجوز للبعثة القنصلية أن توفد أحد اعضائها ليتسلم الحقيبة من قائد السفينة أو الطائرة مباشرة وبكل حرية.

مادة (٣٦)

الاتصال برعايا الدولة الموفدة

١ - رغبة في تيسير ممارسة الأعمال القنصلية المتعلقة برعايا الدولة الموفدة:

أ - يجب أن يتمكن الأعضاء القنصليون من الاتصال برعايا الدولة الموفدة ومقابلتهم بحرية كما يجب أن يكون لرعايا الدولة الموفدة نفس الحرية فيما يتعلق بالاتصال بالأعضاء القنصليين للدولة الموفدة ومقابلتهم.

ب - يجب أن تقوم السلطات المختصة في الدولة الموفد إليها بأخطار البعثة القنصلية للدولة الموفدة - بدون تأخير - إذا قبض على أحد رعايا هذه الدولة أو وضع في السجن أو الاعتقال في انتظار محاكمته أو إذا حجز بأي شكل آخر في نطاق دائرة اختصاص القنصلية ويشرط أن يطلب هو ذلك.

وأي اتصال يوجه إلى البعثة القنصلية من الشخص المقبوض عليه أو الموضوع في السجن أو الاعتقال أو الحجز يجب أن يبلغ بواسطة هذه السلطات بدون تأخير. يجب على هذه السلطات أن تخبر الشخص المعني عن حقوقه الواردة في هذه الفقرة بدون تأخير.

جـ - للموظفين القنصليين الحق في زيارة أحد رعايا الدولة الموفدة الموجود في السجن أو الاعتقال أو الحجز وفي أن يتحدث ويتراسل معه وفي ترتيب من ينوب عنه قانوناً، ولهم الحق كذلك في زيارة أي من رعايا الدولة الموفدة موجود في السجن أو الاعتقال أو الحجز في دائرة اختصاصهم بناء على حكم. ولكن يجب أن يمتنع الأعضاء القنصليون من اتخاذ أي إجراء نيابة عن أحد الرعايا الموجود في السجن أو الاعتقال أو الحجز إذا أبدى رغبته صراحة في معارضة هذا الإجراء.

٢ - تمارس الحقوق المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة وفقاً لقوانين ولوائح الدولة الموفد إليها ويشرط أن تمكن هذه اللوائح والقوانين من تحقيق كافة الأغراض التي تهدف إليها الحقوق المذكورة في هذه المادة.

مادة (٣٧)
الإبلاغ عن حالات الوفاة والولاية والوصاية وحوادث البواخر والحوادث الجوية

إذا توفرت لدى السلطات المختصة بالدولة الموفد إليها المعلومات التالية فعليها:

أ - في حالة وفاة أحد رعايا الدولة الموفدة، تبلغ بدون تأخير البعثة القنصلية التي حدثت الوفاة في دائرة اختصاصها.

ب - ان تبلغ بدون تأخير البعثة القنصلية المختصة عن جميع الأحوال التي يقتضي منها تعيين وصي أو ولي على أحد رعايا الدولة الموفدة القصر أو ناقصي الأهلية، إلا أنه - فيما يختص بتعيين الوصي أو الولي المذكور - يجب مراعاة تطبيق قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها.

جـ - ذا غرقت أو جنحت سفينة تابعة لجنسية الدولة الموفدة في مياه الدولة الموفد إليها الاقليمية أو الداخلية، أو إذا أصيبت طائرة مسجلة في الدولة الموفدة بحادث على أراضي الدولة الموفد إليها، فعليها أن تقوم بإبلاغ ذلك بدون تأخير إلى أقرب بعثة قنصلية من المكان الذي حدث فيه الحادث.

مادة (٣٨)
الاتصال بسلطات الدولة الموفد إليها

يجوز للأعضاء القنصليين ـ عند ممارستهم لمهام وظائفهم ـ أن يتصلوا:

أ ـ بالسلطات المحلية المختصة في دائرة اختصاص القنصلية.

ب ـ بالسلطات المركزية المختصة في الدولة الموفد إليها إذا كان ذلك مسموحاً به وفي حدود ما تقضي به قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها أو حسبما تقضي به الاتفاقات الدولية في هذا الصدد.

مادة (٣٩)
الرسوم والمتحصلات القنصلية

١ ـ يجوز للبعثة القنصلية أن تحصل ـ في الدولة الموفد إليها ـ الرسوم والمتحصلات التي تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفدة على الأعمال القنصلية.

٢ ـ تعفى المبالغ المحصلة كرسوم ومتحصلات والمشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة وكذا القسائم الخاصة بها من كافة الضرائب والرسوم في الدولة الموفد إليها.

(القسم الثاني)
التسهلات والمزايا والحصانات الخاصة بالأعضاء القنصليين (العاملين) وباقي اعضاء البعثة القنصلية

مادة (٤٠)
حماية الأعضاء القنصليين

على الدولة الموفد إليها أن تعامل الأعضاء القنصليين بالاحترام اللازم لهم وان تتخذ كافة التدابير المناسبة لمنع أي مساس بشخصهم أو حريتهم أو كرامتهم.

مادة (٤١)
الحرمة الشخصية للأعضاء القنصليين

١ ـ يجب ألا يكون الأعضاء القنصليين عرضة للقبض أو الحبس إلا في حالة جناية خطيرة

وبعد صدور قرار من السلطة القضائية المختصة .

٢ - فيما عدا الحالة المبينة بالفقرة (١) من هذه المادة، لا يجوز حبس الأعضاء القنصليين أو اخضاعهم لأي نوع من الإجراءات التي تحد من حريتهم الشخصية إلا تنفيذاً لقرار قضائي نهائي.

٣ - إذا ما بدأت اجراءات جنائية ضد عضو قنصلي، فعليه المثول أمام السلطات المختصة، إلا أنه يجب مباشرة هذه الاجراءات بالاحترام اللازم له نظراً لمركزه الرسمي - وباستثناء الحالة المبينة في الفقرة (١) من هذه المادة بالطريقة التي تعوق إلى أقل حد ممكن، ممارسة الأعمال القنصلية. وإذا ما اقتضت الظروف المذكورة في الفقرة (١) من هذه المادة التحفظ على عضو قنصلي فيجب مباشرة الإجراءات ضده بأقل تأخير.

مادة (٤٢)
الإبلاغ عن القبض أو الحجز أو المقاضاة

في حالة القبض على أحد أعضاء الطاقم القنصلي أو حجزه أو اتخاذ اجراءات جنائية ضده، تقوم الدولة الموفدة بإبلاغ ذلك بأسرع ما يمكن إلى رئيس البعثة القنصلية. وإذا كان أي من هذه الإجراءات موجه ضد رئيس البعثة نفسه. فيجب على الدولة الموفد إليها أن تبلغ ذلك إلى الدولة الموفدة بالطريق الدبلوماسي.

مادة (٤٣)
الحصانة القضائية

١ - الأعضاء والموظفون القنصليون لا يخضعون لاختصاص السلطات القضائية أو الادارية بالدولة الموفد إليها فيما يتعلق بالأعمال التي يقومون بها لمباشرة أعمالهم القنصلية.

٢ - ومع ذلك، فلا تسري أحكام الفقرة (١) من هذه المادة في حالة الدعوى المدنية على أي مما يلي:

أ - الناتجة عن عقد مبرم بمعرفة عضو أو موظف قنصلي ولم يكن هذا التعاقد - صراحة أو ضمناً - بصفته وكيلاً عن الدولة الموفدة.

ب - أو المرفوعة بمعرفة طرف ثالث عن ضرر نتج عن حادث في الدولة الموفد إليها سببته مركب أو سفينة أو طائرة.

مادة (٤٤)
الالتزام بأداء الشهادة

١ ـ يجوز أن يطلب من اعضاء بعثة قنصلية الحضور للأدلاء بالشهادة اثناء سير الإجراءات القضائية أو الإداريـة. ولا يمكن للموظفين القنصليين أو لأعضـاء طاقم الخـدمة، أن يرفضوا تأدية الشهادة إلا في الأحوال المذكورة في الفقرة (٣) من هذه المادة ـ أما إذا رفض عضو قنصلي الأدلاء بالشهادة فلا يجوز أن يتخذ ضـده أي إجراء جبـري أو جزائي.

٢ ـ يجب على السلطة التي تطلب شهادة العضو القنصلي أن تتجنب عرقلة تأديته، ويمكنها الحصول منه على الشهادة في مسكنه أو في البعثة القنصلية أو قبول تقرير كتابي منه، كلما تيسر منه ذلك.

٣ ـ اعضاء البعثة القنصلية ليسوا ملزمين بتأدية الشهادة عن وقائع تتعلق بمباشرة أعمالهم ولا بتقديم المكاتبات والمستندات الـرسمية بهـا. ويجوز لهم كـذلك الامتنـاع عن تأديـة الشهادة يوصفهم خبراء في القانون الوطني للدولة الموفدة .

مادة (٤٥)
التنازل عن المزايا والحانات

١ ـ يجوز للدولة الموفدة أن تتنازل عن أي من المزايا والحصانـات المنصوص عليهـا في المواد (٤١) و(٤٣) و (٤٤) بالنسبة لعضو من البعثة القنصلية.

٢ ـ يجب أن يكون هذا التنازل صريحاً في جميع الأحوال، فيما عدا ما نص عليه في الفقرة (٣) من هذه المادة، ويجب أن يبلغ هذا التنازل كتابة إلى الدولة الموفد إليها.

٣ ـ إذا رفع عضو أو موظف قنصلي دعوى في موضوع يتمتع فيه بالحصانة القضائيـة وفقاً للمادة (٤٣) فلا يجوز له بعد ذلك أن يستند إلى الحصانة القضائية بالنسبة لأي طلب مضاد يرتبط مباشرة بدعواه الأصلية .

٤ ـ إن التنازل عن الحصانة القضائية في الدعاوي المدنية أو الإدارية، لا يعني التنازل عن الحصانة بالنسبة لإجراءات تنفيذ الأحكام التي يجب الحصول لها على تنازل خاص.

مادة (٤٦)
الإعفاء من قيود تسجيل الأجانب ومن تراخيص الإقامة

١ ـ يعفى الأعضاء والموظفون القنصليون ـ وكذا اعضاء أسرهم الذين يعيشون في كنفهم ـ

من جميع القيود التي تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها بشأن تسجيل الأجانب وتراخيص الإقامة.

٢ ـ غير أن أحكام الفقرة (١) من هذه المادة لا تسري على أي موظف لا يكون موظفاً دائماً للدولة الموفدة أو الذي يقوم بمزاولة مهنة خاصة بقصد الكسب في الدولة الموفد إليها ولا تسري كذلك على أي فرد من أفراد أسرته.

مادة (٤٧)
الإعفاء من تراخيص العلم

١ ـ يعفى اعضاء البعثة القنصلية ـ بالنسبة للخدمات التي يؤدونها للدولة الموفدة من أي التزامات خاصة بتصاريح العمل التي تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفد أليها فيما يتعلق باستخدام اليد العاملة الأجنبية.

٢ ـ يعفى كذلك من الالتزامات المذكورة في الفقرة (١) من هذه المادة اعضاء الطاقم الخاص التابعين للأعضاء والموظفين القنصليين، إذا كانوا لا يقومون بأي مهنة أخرى بقصد الكسب في الدولة الموفد إليها.

مادة (٤٨)
الإعفاء من التأمين الاجتماعي

١ ـ مع مراعاة أحكام الفقرة (٣) من هذه المادة، يعفى اعضاء البعثة القنصلية بالنسبة للخدمات التي يؤدونها للدولة الموفدة ـ وكذلك اعضاء أسرهم الذين يعيشون في كنفهم، من أحكام التأمين الاجتماعي القائمة في الدولة الموفد إليها.

٢ ـ يسري كذلك الإعفاء المذكور بالفقرة (١) من هذه المادة على اعضاء الطاقم الخاص الذين يعملون فقط في خدمة اعضاء البعثة القنصلية، وذلك بشرط:
أ ـ ان لا يكونوا من رعايا الدولة الموفد إليها أو المقيمين بها اقامة دائمة.
ب ـ ان يكونوا خاضعين لأحكام التأمين الاجتماعي القائمة في الدولة الموفدة أو في دولة ثالثة.

٣ ـ يجب على اعضاء البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً لا يسري عليهم الإعفاء المذكور في الفقرة (٢) من هذه المادة، أن يلاحظوا الالتزامات التي تفرضها أحكام التأمين الاجتماعي في الدولة الموفد إليها على أصحاب الأعمال.

٤ ـ الإعفاء المذكور في الفقرتين (١) و(٢) من هذه المادة لا يمنع من الاشتراك الاختياري في نظام التأمين الاجتماعي للدولة الموفد إليها إذا ما سمحت هذه الدولة بذلك.

مادة (٤٩)
الإعفاء من الضرائب

١ ـ يعفى الأعضاء والموظفون القنصليون ـ وكذا اعضاء عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم ـ من كافة الضرائب والرسوم الشخصية والعينية، الأهلية والمحلية والبلدية، مع استثناء:

أ ـ الضرائب غير المباشرة التي تتداخل بطبيعتها في أثمان السلع والخدمات.

ب ـ الضرائب أو الرسوم على العقارات الخاصة الكائنة في أراضي الدولة الموفد إليها مع مراعاة أحكام المادة (٣٢).

جـ ـ ضرائب التركات والأيلولة والأرث ورسوم نقل الملكية التي تفرضها الدولة الموفدة إليها مع مراعاة الفقرة (ب) من المادة (٥١).

د ـ الضرائب والرسوم المفروضة على الداخل الخاص ـ بما في ذلك مكاسب رأس المال ـ النابعة في الدولة الموفد إليها، والضرائب على رأس المال المستثمر في مشروعات تجارية أو مالية في الدولة الموفد إليها.

هـ ـ الضرائب والرسوم التي تحصل مقابل تأدية خدمات خاصة.

و ـ الرسوم القضائية ورسوم التسجيل والرهن والدمغة، مع مراعاة أحكام المادة (٣٢).

٢ ـ يعفى اعضاء طاقم الخدمة من الضرائب والرسوم على الأجورالتي يتقاضونها مقابل خدماتهم.

٣ ـ يجب على اعضاء البعثة القنصلية الذين يستخدمون أشخاصاً تخضع ماهياتهم أو أجورهم لضريبة الدخل في الدولة الموفد إليها أن يحترموا الالتزامات التي تفرضها قوانين ولوائح الدولة على أصحاب الأعمال فيما يختص بتحصيل ضريبة الدخل.

مادة (٥٠)
الإعفاء من الرسوم الجمركية والتفتيش الجمركي

١ ـ تسمح الدولة الموفد إليها ـ مع مراعاة ما تقضي به القوانين واللوائح التي تتبعها ـ بإدخال الأشياء التالية، مع اعفائها من كافة الرسوم الجمركية والضرائب والرسوم الإضافية الأخرى، ما عدا رسوم التخزين والنقل والخدمات المماثلة:

أ ـ الأشياء المخصصة للاستعمال الرسمي للبعثة القنصلية.

ب ـ الأشياء المخصصة للاستعمال الشخصي للعضو القنصلي واعضاء عائلة الذين يعيشون في كنفه، بما في ذلك الأشياء المعدة لإقامته ولا يجوز أن تتعدى المواد الاستهلاكية الكميات الضرورية للاستعمال المباشر للأشخاص المعنيين.

٢ ـ يتمتع الموظفون القنصليون بالمزايا والإعفاءات المنصوص عليها في الفقرة (١) من

هذه المادة بالنسبة للأشياء المستوردة عند أول توطن.

٣ - يعفى الأعضاء القنصليون وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم من التفتيش الجمركي على أمتعتهم الشخصية التي يصحبونها معهم. ولا يجوز اخضاعها للتفتيش إلا إذا كانت هناك أسباب جدية للاعتقاد بأنها تشتمل على اشياء غير التي ورد ذكرها في الفقرة (أ - ب) من هذه المادة، أو على اشياء محظور استيرادها أو تصديرها بمقتضى قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها أو تخضع لقوانين الحجر الصحي فيها. ولا يجوز اجراء هذا التفتيش إلا في حضور العضو القنصلي أو العضو صاحب الشأن من عائلته.

مادة (٥١)
تركة عضو البعثة القنصلية أو أحد أفراد عائلته

١ - في حالة وفاة أحد اعضاء البعثة القنصلية، أو أحد أفراد عائلته ممن يعيشون في كنفه، تلتزم الدولة الموفد إليها بالآتي:

أ - السماح بتصدير منقولات المتوفى، مع استثناء تلك التي يكون قد حازها في الدولة الموفد إليها والتي يكون تصديرها محظوراً وقت الوفاة.

ب - عدم تحصيل رسوم أهلية أو محلية أو بلدية على التركة أو على نقل ملكية المنقولات التي تربط وجودها في الدولة الموفد إليها بوجود المتوفى فيها بوصفه عضواً بالبعثة القنصلية أو فرداً من أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية.

مادة (٥٢)
الإعفاء من الخدمات الشخصية

تعفي الدولة الموفد إليها اعضاء البعثة القنصلية وأفراد عائلاتهم الذين يعيشون في كنفهم من كافة الخدمات الشخصية والعامة أيا كانت طبيعتها، ومن الالتزامات العسكرية كتلك التي تتعلق بالاستيلاء والمساهمة في الجهود العسكرية وإيواء الجنود.

مادة (٥٣)
بداية ونهاية المزايا والحصانات القنصلية

١ - يتمتع كل عضو في البعثة القنصلية بالمزايا والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية بمجرد دخوله اقليم الدولة الموفد إليها بقصد الوصول إلى مقر عمله وبمجرد تسلمه أعماله في البعثة القنصلية إذا كان موجوداً أصلًا في اقليم الدولة الموفد إليها.

٢ - يتمتع أفراد أسرة عضو البعثة القنصلية الذين يعيشون في كنفه، وكذلك اعضاء طاقمه الخاص، بالمزايا والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية، اعتباراً من آخر تاريخ من التواريخ التالية:

تاريخ تمتع عضو البعثة القنصلية بالمزايا والحصانات وفقاً للفقرة (١) من هذه المادة.

أو تاريخ دخولهم أراضي الدولة الموفد إليها.
أو التاريخ الذي أصبحوا فيه اعضاء في أسرة العضو أو في طاقمه الخاص.

٣ ـ عند انتهاء مهمة عضو البعثة القنصلية، ينتهي عادة تمتعه وتمتع اعضاء أسرته الذين يعيشون في كنفه وأعضاء طاقمه الخاص بالمزايا والحصانات من الوقت الذي يغادر فيه الشخص المعني اقليم الدولة الموفد إليها أو عند انتهاء المهلة المعقولة التي تمنح له لهذا الغرض، أيهما أقرب، ويستمر سريانها إلى هذا الوقت حتى في حالة قيام نزاع مسلح. أما في حالة الأشخاص المشار إليهم في الفقرة (٢) من هذه المادة، فتنتهي المزايا والحصانات الخاصة بهم بمجرد ما ينتهي انتماؤهم إلى أسرة عضو البعثة القنصلية أو إلى طاقمه الخاص، غير أنه ـ في حالة اعتزامهم مغادرة أراضي الدولة الموفد إليها في مدة معقولة فيستمر تمتعهم بهذه المزايا والحصانات إلى تاريخ رحيلهم.

٤ ـ أما بالنسبة للأعمال التي يقوم بها عضوأو موظف قنصلي في تأدية أعمال وظيفته، فإن الحصانة القضائية يستمر سريانها بدون تحديد مدة.

٥ ـ في حالة وفاة عضو بعثة قنصلية، يستمر أفراد أسرته الذين يعيشون في كنفه في التمتع بالمزايا والحصانات الممنوحة لهم حتى وقت تركهم لأراضي الدولة الموفد إليها، أو حتى تنتهي مدة معقولة تمكنهم من ذلك، أيهما أقرب.

مادة (٥٤)
التزامات الدولة الثالثة

١ ـ إذا مر عضو قنصلي من ـ أو وجد في ـ اقليم دولة ثالثة، كانت قد منحته تأشيرة وكانت ضرورية اثناء توجهه لتولي مهام منصبه أو عودته إلى الدولة الموفدة فعلى الدولة الثالثة أن تمنحه جميع الحصانات المنصوص عليها في سائر مواد هذه الاتفاقية، والتي قد تلزم لتأمين مروره أو عودته منها تعامل نفس المعاملة اعضاء أسرته الذين يعيشون في كنفه ويتمتعون بالمزايا والحصانات، إذا كانوا مرافقين له، أو مسافرين منفردين للحاق به أو للعودة إلى الدولة الموفدة.

٢ ـ في الظروف المشابهة التي ورد ذكرها في الفقرة (١) من هذه المادة، لا يجوز للدولة الثالثة اعاقة المرور عبر أراضيها بالنسبة لباقي اعضاء البعثة القنصلية وأفراد أسرهم الذين يعيشون في كنفهم.

٣ ـ تمنح الدولة الثالثة المراسلات وكافة أنواع الاتصالات الرسمية المارة بأراضيها بما في ذلك الرسائل الرمزية نفس الحرية والحماية التي تلتزم بمنحها الدولة الموفد إليها

بموجب هذه الاتفاقية. وتمنح حاملي الحقائب القنصليين الحاصلين على تأشيرة ـ إذا كانت ضرورية ـ وللحقائب القنصلية المارة في أراضيها نفس الحرمة والحماية التي تلتزم بمنحهما الدولة الموفد أليها بموجب هذه الاتفاقية.

٤ ـ تطبق كذلك التزامات الدولة الثالثة وفقاً لما جاء في الفقرات ١ و٢ و٣ من هذه المادة بالنسبة للأشخاص المذكورين فيها وكذلك على المراسلات الرسمية والحقائب القنصلية، إذا ما وجدت في أراضي الدولة الثالثة بسبب قوة قهرية.

مادة (٥٥)
احترام قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها

١ ـ مع عدم المساس بالمزايا والحصانات، يجب على الأشخاص الذين يتمتعون بها أن يحترموا قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها وعليهم كذلك عدم التدخل في الشئون الداخلية لتلك الدولة.

٢ ـ لا تستعمل مباني القنصلية على أي نحو لا يتفق مع ممارسة الأعمال القنصلية.

٣ ـ لا يحرم نص الفقرة (٢) من هذه المادة إمكان مكاتب مؤسسات أو وكالات أخرى في جزء من مباني القنصلية بشرط أن تكون الأماكن المخصصة لهذه المكاتب منفصلة عن تلك التي تستخدمها البعثة القنصلية. وفي هذه الحالة لا تعتبر هذه المكاتب كجزء من مباني القنصلية في تطبيق هذه الاتفاقية.

مادة (٥٦)
التأمين ضد الأضرار التي تلحق بالغير

يجب على اعضاء البعثة القنصلية أن يقوموا بجميع الالتزامات التي تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها بالنسبة للتأمين فيما يتعلق بالمسئولية المدنية المترتبة على استعمال أي سيارة أو سفينة أو طائرة.

مادة (٥٧)
الأحكام المنظمة لمهنة خاصة تدر كسباً

١ ـ لا يجوز للأعضاء القنصليين (العاملين) أن يقوموا في الدولة الموفد إليها بمزاولة أي نشاط مهني أو تجاري في سبيل الكسب الشخصي الخاص.

٢ ـ المزايا والحصانات المنصوص عليها في هذا الباب لا تسري على الأشخاص الآتيين:

أ ـ الموظفين القنصليين واعضاء طاقم الخدمة الذين يزاولون أية مهنة خاصة تدر كسباً في الدولة الموفد إليها.

ب ـ أفراد أسرة شخص من المذكورين في الفقرة (أ) وكذا اعضاء طاقمه الخاص.

جـ ـ أفراد أسرة عضو بعثة قنصلية الذين يقومون هم أنفسهم بمزاولة مهنة خاصة تدر كسباً في الدولة الموفد إليها.

الباب الثالث
النظام المطبق على الأعضاء القنصليين الفخريين وعلى البعثات القنصلية التي يرأسونها

مادة (٥٨)
أحكام عامة متعلقة بالتسهيلات والمزايا والحصانات

١ - تطبق المواد (٢٨) و(٢٩) و(٣٠) و(٣٤) و(٣٥) و(٣٦) و(٣٧) و(٣٨) و(٣٩) والفقرة (٣) من المادة (٥٤) والفقرتان (٢) و(٣) من المادة (٥٥) على البعثات القنصلية التي يرأسها عضو قنصلي فخري. وعلاوة على ذلك فإن التسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بهذه البعثات تحكمها نصوص المواد (٥٩) و(٦٠) و(٦١) و(٦٢).

٢ - تطبق المادتين (٤٢) و(٤٣) والفقرة (٣) من المادة (٤٤) والمادتان (٤٥) و(٥٣) والفقرة (١) من المادة (٥٥) على الاعضاء القنصليين الفخريين وعلاوة على ذلك فالتسهيلات والمزايا والحصانات الخاصة بهؤلاء القنصليين تحكمها المواد (٦٣) و(٦٤) و(٦٥) و(٦٦) و(٦٧).

٣ - المزايا والحصانات المنصوص عليها في هذه الاتفاقية لا تمنح لأفراد أسرة العضو القنصلي الفخري أو الموظف الفخري أوالقنصلي الذي يعمل في بعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلي فخري.

٤ - لا يسمح بتبادل الحقائب القنصلية بين بعثتين يرأسهما عضوان قنصليان فخريان في بلدين مختلفين إلا بعد موافقة الدولتين الموفد إليهما المعنيتين.

مادة (٥٩)
حماية مباني القنصلية

تتخذ الدولة الموفد إليها التدابير اللازمة لحماية المباني القنصلية لبعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلي فخري ضد أي اقتحام أو أضرار بها ولمنع أي اضطراب لأمن البعثة القنصلية أو الحط من كرامتها.

مادة (٦٠)
اعفاء مباني القنصلية من الضرائب

١ - تعفى المباني القنصلية لبعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلي فخري والتي تملكها أو تؤجرها الدولة الموفدة - من جميع الضرائب والرسوم، أهلية أو محلية أو بلدية. بشرط ألا تكون محصلة مقابل خدمات خاصة.

٢ - لا يطبق الإعفاء من الضرائب المنصوص عليه في الفقرة (١) من هذه المادة على الضرائب والرسوم المذكورة إذا ما كانت قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها تفرضها على الشخص الذي تعاقد مع الدولة الموفدة.

مادة (٦١)
حرمة المحفوظات والوثائق القنصلية

تتمتع المحفوظات والوثائق القنصلية الخاصة ببعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلي فخري بالحرمة في كل وقت وأينما كانت، بشرط أن تكون منفصلة عن باقي الأوراق والمستندات ـ وعلى الأخص ـ عن المراسلات الشخصية لرئيس البعثة القنصلية أو لأي شخص يشتغل معه، وكذلك عن المتعلقات أو الكتب أو الوثائق المتعلقة بمهنتهم أو تجارتهم.

مادة (٦٢)
الإعفاء من الرسوم الجمركية

تبعاً للقوانين واللوائح التي تتبعها الدولة الموفد إليها فإنها تسمح بإدخال الأشياء التالية، مع اعفائها من كافة الرسوم الجمركية والضرائب والمصاريف المتعلقة بها ما عدا مصاريف التخزين والنقل والخدمات المماثلة ـ وذلك للاستعمال الرسمي لبعثة قنصلية يرأسها عضو قنصلي فخري: شعارات الدولة والأعلام واللافتات والأختام والطوابع والكتب والمطبوعات الرسمية وأثاث المكاتب والمهمات والأدوات المكتبية والأصناف المشابهة التي تورد للبعثة بمعرفة الدولة الموفدة أو بناء على طلبها.

مادة (٦٣)
الإجراءات الجنائية

إذا بوشرت اجراءات جنائية ضد عضو قنصلي فخري وجب عليه المثول أمام السلطات المختصة، غير أن هذه الإجراءات يجب مباشرتها مع الاحترام اللازم نحوه نظراً لمركزه الرسمي ـ باستثناء الحالة التي يكون فيها الموظف مقبوضاً عليه أو معتقلاً بالطريقة التي تعوق ممارسة الأعمال القنصلية إلى أقل حد ممكن. وإذا ما كان من الضروري حجز عضو قنصلي فخري فيجب الاجراءات ضده بأقل تأخير.

مادة (٦٤)
حماية الأعضاء القنصليين الفخريين

تمنح الدولة الموفد إليها العضو القنصلي الفخري الحماية اللازمة نظراً لمركزه الرسمي.

مادة (٦٥)
الإعفاء من قيود تسجيل الأجانب ومن تراخيص الإقامة

يعفى الأعضاء القنصليون الفخريون ـ باستثناء هؤلاء الذين يزاولون في الدولة الموفد إليها نشاطاً مهنياً أو تجارياً بقصد الربح الخاص ـ من جميع الالتزامات التي تفرضها قوانين ولوائح الدولة الموفد إليها فيما يتعلق بتسجيل وتراخيص الإقامة.

مادة (٦٦)
الإعفاء من الضرائب

يعفى العضو القنصلي الفخري من جميع الضرائب والرسوم عن المكافآت والمرتبات التي يتقاضاها من الدولة الموفدة نظير القيام بالأعمال القنصلية.

مادة (٦٧)
الإعفاء من الخدمات الشخصية

تعفي الدولة الموفد إليها الأعضاء القنصليين الفخريين من جميع الخدمات الشخصية ومن كل الخدمات العامة من أي نوع كانت ـ ومن الالتزامات العسكرية كتلك المتعلقة بعمليات الاستيلاء والمساهمة في الجهود العسكرية وإيواء الجنود.

مادة (٦٨)
حرية أتباع نظام الأعضاء القنصليين الفخريين

كل دولة حرة في تعيين أو قبول اعضاء قنصليين فخريين.

(الباب الرابع) أحكام عامة
مادة (٦٩)
الوكلاء القنصليون الذين ليسوا رؤساء لبعثات قنصلية

١ ـ لكل دولة الحرية في انشاء أو قبول وكالات قنصلية يديرها وكلاء قنصليون لم يعينوا رؤساء لبعثات قنصلية بمعرفة الدولة الموفدة.
٢ ـ يتم ـ بموجب اتفاق بين الدولة الموفدة والدولة الموفد إليها ـ تحديد الشروط ـ التي يمكن فيها للوكالات القنصلية المشار إليها في الفقرة (١) من هذه المادة ممارسة نشاطها، وكذلك المزايا والحصانات التي يمكن أن يتمتع بها الوكلاء القنصليون الذين يديرونها.

مادة (٧٠)
مباشرة البعثات الدبلوماسية للأعمال القنصلية

١ ـ تسري أحكام هذه الاتفاقية كذلك ـ في حدود ما تسمح به نصوصها ـ في حالة مباشرة بعثة دبلوماسية للأعمال القنصلية.
٢ ـ تبلغ اسماء اعضاء البعثة الدبلوماسية المعينين للقسم القنصلي، أو المكلفين بالقيام بالأعمال القنصلية في البعثة إلى وزارة خارجية الدولة الموفد إليها أو إلى السلطة التي تعينها هذه الوزارة.
٣ ـ عند القيام بالأعمال القنصلية، يجوز للبعثة الدبلوماسية أن تتصل:

أ - بالسلطات المحلية في دائرة اختصاص القنصلية.
ب - بالسلطات المركزية في الدولة الموفد إليها إذا سمحت بذلك قوانين ولوائح وعرف الدولة الموفد إليها، تبعا للاتفاقات الدولية في هذا الصدد.

٤ - مزايا وحصانات اعضاء البعثة الدبلوماسية المذكورين في الفقرة (٢) من هذه المادة، يستمر تحديدها وفقاً لقواعد القانون الدولي الخاصة بالعلاقات الدبلوماسية.

مادة (٧١)
رعايا الدولة الموفد إليها المقيمين فيها إقامة دائمة

١ - ما لم تمنح الدولة الموفد إليها تسهيلات ومزايا وحصانات اضافية، لا يتمتع الأعضاء القنصليون من رعايا الدولة الموفد إليها أو من المقيمين فيها اقامة دائمة إلا بالحصانة القضائية وبالحرية الشخصية بالنسبة للأعمال الرسمية التي يقومون بها في تأدية أعمال وظائفهم، وكذلك بالميزة المنصوص عليها في الفقرة (٣) من المادة (٤٤)، وتلتزم الدولة الموفد إليها كذلك - بالنسبة لهؤلاء الأعضاء القنصليين - بالنص الوارد في المادة (٤٢).

وإذا بوشرت اجراءات جنائية ضد أحد من هؤلاء الأعضاء القنصليين - باستثناء الحالة التي يكون فيها معتقلاً أو تحت الحجز - أن تتم هذه الاجراءات بالطريقة التي تعوق ممارسة الأعمال القنصلية إلى أقل حد ممكن.

٢ - باقي اعضاء البعثة القنصلية من رعايا الدولة الموفد إليها أو من المقيمين فيها اقامة دائمة وأفراد عائلاتهم، وكذلك عائلات الأعضاء القنصليين المذكورين في الفقرة (١) من هذه المادة، يتمتعون بالتسهيلات والمزايا والحصانات في الحدود التي تمنحها لهم الدولة الموفد إليها. وأفراد عائلات اعضاء البعثة القنصلية وأفراد أطقمهم الخاصة، الذين يكونون هم أنفسهم من رعايا الدولة الموفد إليها أو ممن يقيمون فيها اقامة دائمة لا يتمتعون كذلك بالتسهيلات والمزايا والحصانات إلا في الحدود التي تمنحها لهم الدولة الموفد إليها. غير أنه يجب على الدولة الموفد إليها أن تمارس سلطاتها على هؤلاء الأشخاص بطريقة لا تعوق كثيراً قيام البعثة القنصلية بأعمالها.

مادة (٧٢)
عدم التفرقة

١ - على الدولة الموفد إليها - عند تطبيق أحكام هذه الاتفاقية - ألا تفرق في المعاملة بين الدولة.

٢ - غير أنه لا يعتبر وجود تفرقة في المعاملة في الحالتين الآتيتين:

أ - قيام الدولة الموفد إليها بالتضييق في تطبيق أحد نصوص هذه الاتفاقية بسبب تطبيقها بنفس الطريقة على بعثاتها القنصلية في الدولة الموفدة.

ب ـ قيام دولتين بمنح بعضهما البعض ـ وفقاً للعرف أو للاتفاق بينهما ـ معاملة أفضل مما ورد في نصوص هذه الاتفاقية.

مادة (٧٣)

العلاقة بين هذه الاتفاقية والاتفاقات الدولية الأخرى

١ ـ أحكام هذه الاتفاقية لا تمس الاتفاقات الدولية الأخرى القائمة بين الدول الأطراف فيها.

٢ ـ لا تعوق نصوص هذه الاتفاقية دون قيام الدول بإبرام اتفاقات دولية بين بعضها البعض، تأكيداً أو تكملة أو توسعاً لنصوصها، أو امتداداً لمجال تطبيقها.

(الباب الخامس)

أحكام ختامية

مادة (٧٤)

التوقيع

يظل باب التوقيع على هذه الاتفاقية مفتوحاً لجميع الدول الأعضاء في هيئة الأمم المتحدة أوفي إحدى الوكالات المتخصصة، وكذلك لجميع الدول المنضمة لنظام محكمة العدل الدولية، وأيضاً لأي دولة أخرى تدعوها الجمعية العامة للأمم المتحدة للانضمام إلى هذه الاتفاقية، وذلك على النحو الآتي:

لغاية يوم ٣١ اكتوبر سنة ١٩٦٣ ـ في وزارة الخارجية الاتحادية لجمهورية النمسا ـ وبعد ذلك لغاية ٣١ مارس سنة ١٩٦٤ لدى مقر الأمم المتحدة بنيويورك.

مادة (٧٥)

التصديق

تعرض هذه الاتفاقية للتصديق عليها. وتودع وثائق التصديق لدى السكرتير العام للأمم المتحدة.

مادة (٧٦)

الانضمام

تظل هذه الاتفاقية مفتوحة لانضمام أي دولة تنتمي إلى إحدى الفئات الأربع المذكورة في المادة (٧٤) وتودع وثائق الانضمام لدى السكرتير العام للأمم المتحدة.

مادة (٧٧)

سريان المفعول

١ ـ تصبح هذه الاتفاقية نافذة المفعول عند مرور ثلاثين يوماً من تاريخ إيداع الوثيقة الثانية

والعشرين للتصديق أو الانضمام للاتفاقية، لدى سكرتيرعام الأمم المتحدة.

٢ ـ وبالنسبة لكل دولة من الدول التي تصدق على هذه الاتفاقية أو التي تنضم اليها بعد إيداع وثيقة التصديق أو الانضمام الثانية والعشرين، تصبح الاتفاقية نافذة المفعول في اليوم الثلاثين التالي لتاريخ إيداع هذه الدولة وثيقة تصديقها أو انضمامها.

مادة (٧٨)
الاخطارات التي يقوم بها السكرتير العام

يخطر السكرتير العام للأمم المتحدة جميع الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المذكورة في المادة (٧٤) بالآتي:

أ ـ التوقيعات التي تمت على هذه الاتفاقية وإيداع وثائق التصديق أو الانضمام للمواد (٧٤) و(٧٥) (٧٦).

ب ـ التاريخ الذي تصبح فيه هذه الاتفاقية نافذة المفعول وفقاً للمادة (٧٧).

مادة (٧٩)
النصوص المعتمدة

يودع أصل هذه الاتفاقية ـ بنصوصها الانجليزية والصينية والأسبانية والفرنسية والروسية ـ التي تعتبر كل منها معتمدة ـ لدى السكرتير العام للأمم المتحدة. الذي يستخرج منها صوراً مطابقة رسمية لكافة الدول المنتمية إلى إحدى الفئات الأربع المذكورة في المادة (٧٤).

وإثباتاً لما تقدم قام الممثلون والمفوضون تفويضاً صحيحاً من حكوماتهم بالتوقيع على هذه الاتفاقية.

تم في فيينا في الرابع والعشرين من شهر ابريل سنة ألف وتسعمائة وثلاثة وستون.

شاكر/ . . .

(نموذج لاتفاقيات المقر)

اتفاق بين الأمم المتحدة وحكومة الجمهورية العراقية بشأن مقر لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا

ان الأمم المتحدة وحكومة الجمهورية العراقية،

رغبة منهما في عقد اتفاق بغرض تنظيم المسائل الناجمة عن قرار لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا (اللجنة) رقم ٣٥ (دا ـ ٢) المؤرخ في ٢٢ آب / أغسطس ١٩٧٦ ، الذي أيده المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٢٠٤٥ (د ـ ٦١) المؤرخ في ٢٧ تشرين الأول/ أكتوبر ١٩٧٦ ، والقاضي باقامة مقر اللجنة في بغداد .

وحيث ان حكومة الجمهورية العراقية توافق على منح اللجنة جميع التسهيلات اللازمة لتمكينها من أداء وظائفها ، بما في ذلك برامج عملها المخططة ومشاريعها وأنشطتها الأخرى ؛

وإذ تعتبران أن اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣ شباط/ فبراير ١٩٤٦ ، والعراق طرف فيها ، تنطبق بحكم تعريفها على لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا .

ورغبة منهما في عقد اتفاق مكمّل لاتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها من أجل تنظيم المسائل غير المشمولة بهذه الاتفاقية والناجمة عن اقامة مقر لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا في بغداد :

قد اتفقتا على ما يلي :

المادة الأولى
تعاريف

في هذا الاتفاق ،

(أ) يقصد بتعبير « اللجنة » لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لغربي آسيا ؛

(ب) يقصد بتعبير « الحكومة » حكومة الجمهورية العراقية ؛

(ج) يقصد بتعبير « الأمين التنفيـذي » الأمين التنفيذي للجنـة أو ممثلة المفوض ؛

(د) يقصد بتعبير « المقر » موقع المقر بما عليه من مباني أو أماكن ، بما في ذلك أي أماكن مؤقتة تشغلها اللجنة وفقاً للأحكام التي ترد من آن لآخر في الاتفاقات المكمّلة المشار اليها في الفقرة ٢ من المادة الثالثة ؛

(هـ) يقصد بتعبير « موظفو اللجنة » الأمين التنفيذي وجميع أفراد ملاك اللجنة ، بغض النظر عن جنسيتهم ، وباستثناء الموظفين أو المستخدمين الذين يعيّنون على أساس محلي ويكلفون بالعمل بأجر يحسب بالساعة ؛

(و) يقصد بتعبير « الاتفاقية » اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في ١٣ شباط/ فبراير ١٩٤٦ .

المادة الثانية

الشخصية القضائية وأهليتها

تكون للأمم المتحدة ، ممثلة في اللجنة ، الأهلية للقيام بما يلي :

(أ) التعاقد :

(ب) حيازة الممتلكات الثابتة والمنقولة والتصرف فيها .

(ج) اقامة الاجراءات القانونية .

المادة الثالثة

المقر

١ ـ يكون المقر تحت سلطة اللجنة ورغباتها .

٢ ـ تعرض الحكومة ، وتقبل اللجنة ، استعمال واشغال المقر وفقاً لأحكام وشروط هذا الاتفاق ووفقاً لما ينص عليه ، من حين الى آخر ، في اتفاقات مكمّلة تعقد عند الحاجة بين الحكومة واللجنة .

٣ ـ يجوز للجنة أن تضع أنظمة داخلية تراعي في كافة ارجاء المقر ؛ وتحدد هذه الأنظمة القواعد اللازمة لأداء العمل داخله .

٤ ـ تكون حرمة المقر مصونة ولا يجوز لمأموري وموظفي الحكومة دخول المقر لممارسة وظائفهم الرسمية الاّ بموافقة الأمين التنفيذي أو بطلب منه ، وبالشروط التي يوافق عليها .

٥ ـ لا يجوز تنفيذ الاجراءات القضائية في المقر ، بما فيها الحجز على الممتلكات الخاصة .

٦ ـ دون الاخلال بأحكام الاتفاقية أو أحكام هذا الاتفاق ، تحول اللجنة دون استخدام المقر كملجأ لأشخاص يتهربون من قرار بالقبض عليهم بموجب أي قانون عراقي أو أشخاص مطلوبين للحكومة للتسليم الى بلد آخر ، أو أشخاص يسعون الى التهرب من تبليغ باجراء قانوني .

٧ ـ (أ) تمارس السلطات العراقية المعنية اليقظة اللازمة لضمان عدم اقلاق أمن المقر بقيام أشخاص أو مجموعات من الأشخاص من الخارج بدخوله بصورة غير مأذونة أو بحدوث أية اضطرابات في جواره المباشر .

(ب) توفر السلطات العراقية المعنية ، اذا طلب الأمين التنفيذي منها ذلك ، عدداً كافياً من رجال الشرطة لحفظ القانون والنظام في المقر ، ولاجلاء أي أشخاص عنه حسب المطلوب بموجب تصريح اللجنة .

٨ ـ تبذل السلطات الحكومية العراقية المختصة كل ما في وسعها كي تؤمن ، بشروط عادلة وبناء على طلبات الأمين التنفيذي، الخدمات العامة اللازمة للجنة كخدمات البريد والهاتف والبرقيات وخدمات الكهرباء والماء والوقاية من الحريق .

٩ ـ مع ايلاء المراعاة الواجبة للفقرة ١ من المادة الخامسة ، تستفيد اللجنة ، فيما يتعلق بالخدمات التي تقدمها الحكومة أو وكالات تخضع للاشراف الحكومي ، من التعريفات المخفضة أن وجدت الممنوحة للحكومات الأخرى ، بما في ذلك بعثاتها الدبلوماسية ، وللمصالح الحكومية .

١٠ ـ في حالة القوة القاهرة ، التي ينتج عنها انقطاع كلي أو جزئي في الخدمات المذكورة آنفاً ، تمنح اللجنة ، لغرض أداء وظائفها ، الأولوية المعطاة أن وجدت للادارات العامة الوطنية .

المادة الرابعة
حرّية الوصول الى المقر

١ ـ لا تعيق السلطات العراقية المختصة الأشخاص الذين يتولون وظائف رسمية في المقر ، عن الانتقال من المقر واليه ، أو الأشخاص الذين يدعون اليه في الأمور التي لها علاقة بالأعمال والأنشطة عند وصولهم الى العراق أو مغادرتهم اياه .

٢ ـ تتعهد الحكومة ، لهذه الغاية ، بأن تسمح بدخول الأشخاص الوارد

ذكرهم أدناه الى العراق والاقامة فيه طيلة مدة انتدابهم لدى اللجنة أو أدائهم لوظائفهم فيها ، دون استيفاء رسوم تأشيرة دخول ودون تأخير ، وكذلك باعفائهم من اشتراطات الحصول على تأشيرة خروج عند مغادرتهم العراق :

(أ) ممثلو اعضاء اللجنة الى المؤتمرات والاجتماعات التي تعقد في بلد المقر ، بمن فيهم الممثلون المناوبون والمستشارون والخبراء وموظفوهم ، وكذلك أزواجهم ومن يعيلون من أفراد أسرهم :

(ب) موظفو وخبراء اللجنة وازواجهم ومن يعيلون من أفراد أسرهم :

(ج) موظفو الأمم المتحدة أو أي من وكالاتها المتخصصة أو الوكالة الدولية للطاقة الذرية الذين يكلفون بالعمل في اللجنة ، والأشخاص الذين لهم عمل رسمي في اللجنة وكذلك أزواجهم ومن يعيلون من أفراد أسرهم :

(د) الأشخاص المنتدبون في مهام لدى اللجنة ولكنهم ليسوا موظفين فيها ، وأزواجهم ومن يعيلون من أفراد أسرهم ؛

(هـ) جميع الأشخاص الذين يدعون الى المقر لأعمال رسمية .

٣ ـ دون المساس بالحصانات الخاصة التي يجوز للأشخاص المشار اليهم في الفقرة ٢ أعلاه أن يتمتعوا بها ، لا يجوز أن ترغم السلطات العراقية هؤلاء الأشخاص على مغادرة الأراضي العراقية الا اذا أساؤوا استخدام امتيازات الاقامة المعترف لهم بها بممارستهم نشاطاً خارجاً عن نطاق صفتهم الرسمية في اللجنة ، ورهنا بمراعاة الأحكام المذكورة أدناه :

(أ) لا يجوز اتخاذ أي اجراء لارغام الأشخاص المشار اليهم في الفقرة ٢ على مغادرة الأراضي العراقية دون موافقة وزير الخارجية الذي يتشاور مع الأمين التنفيذي قبل اصدار الموافقة ؛

(ب) لا يجوز أن يطلب الى الأشخاص المتمتعين بامتيازات وحصانات دبلوماسية بموجب هذا الاتفاق مغادرة الأراضي العراقية الا وفقاً للممارسات والاجراءات التي تسري على الدبلوماسيين المعتمدين لدى الحكومة ؛

(ج) من المفهوم أن الأشخاص المشار اليهم في الفقرة ٢ لا يعفون من تطبيق أنظمة الحجر الصحي أو أية أنظمة صحية أخرى ، في الحدود المعقولة .

المادة الخامسة
تسهيلات الاتصالات

١ ـ تمنح الحكومة اللجنة ، فيما يتعلق باتصالاتها البريدية والهاتفية والبرقية

والتصويرية اللاسلكية ، معاملة تعادل المعاملة الممنوعة لجميع الحكومات الأخرى ، بما في ذلك بعثاتها الدبلوماسية ، أو الممنوحة للمنظمات الدولية الحكومية الأخرى ، أية أولويات وتعريفات ، ورسوم البريد والبرقيات السلكية والمصورة والاتصالات الهاتفية وغيرها من الاتصالات وكذلك المعدلات السارية على الأنباء المرسلة للصحافة والاذاعة بالصورة التي يتم منحها .

٢ ـ تضمن الحكومة صيانة حرمة المراسلات الرسمية للجنة ، ولا تخضع هذه المراسلات لأي رقابة .

وتشمل هذه الصيانة على سبيل المثال لا الحصر ، المنشورات ، والصور الثابتة والمتحركة ، والأفلام ، والتسجيلات الصوتية المرسلة الى اللجنة والصادرة عنها .

٣ ـ يكون للجنة الحق في استخدام الرموز (الشيفرة) وفي ارسال واستلام مراسلاتها وغيرها من المواد بواسطة حامل الحقيبة أو في حقائب مختومة ، وبنفس الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقائب الدبلوماسية ذاتها .

٤ ـ (أ) يؤذن للأمم المتحدة بأن تشغّل في مقر اللجنة دائرة اتصالات سلكية ولاسلكية مباشرة في اتجاه شرقي عموماً ودائرة مباشرة أخرى في اتجاه غربي عموماً لتربط بين المقر وبين منظمات الأمم المتحدة اللاسلكية الأخرى .

(ب) رهناً باستصدار الاذن اللازم من الجمعية العامة وبموافقة الحكومة حسبما يضمن في اتفاقية مكملة: يجوز للأمم المتحدة أيضاً أن تنشىء وتشغّل ما يلي في مقر اللجنة :

(١) تسهيلات خاصة بها للارسال والاستقبال الاذاعي اللاسلكي على الموجات القصيرة (بما في ذلك معدات الوصل في حالات الطوارىء) التي قد تعمل بنفس الذبذبات (في حدود درجات التفاوت المسموح بها التي تحددها الأنظمة العراقية السارية للخدمات الاذاعية) التي تعمل بها خدمات البرق اللاسلكي والهاتف اللاسلكي والخدمات المماثلة .

(٢) أي تسهيلات لاسلكية أخرى قد ينص عليها في أي اتفاق مكمل يعقد بين الأمم المتحدة والسلطات العراقية المعنية .

(ج) تتخذ الأمم المتحدة الترتيبات اللازمة لتشغيل الخدمات المشار اليها في هذه المادة مع الاتحاد الدولي للاتصالات السلكية واللاسلكية والوكالات المختصة في الحكومة والوكالات المختصة في الحكومات الأخرى المعنية فيما يتعلق بجميع الذبذبات والأمور المماثلة .

(د) يجوز في الحدود اللازمة للتشغيل الفعّال ، وبموافقة من الحكومة ، انشاء وتشغيل التسهيلات المنصوص عليها في هذه المادة خارج مقر اللجنة .

المادة السادسة
الممتلكات والأموال والموجودات

تطبق الحكومة ، مع اجراء ما يقتضيه الحال من تعديلات ، على ممتلكات اللجنة وموجوداتها ، أينما كانت وأيا كان المؤتمن عليها ، أحكام اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها ، وخاصة ما يتعلق منها بما يلي :

(أ) الحصانة من الاجراءات القانونية ، الا ما تكون اللجنة قد تنازلت عنه صراحة في حالة معينة ، على أن يكون مفهوماً أن هذا التنازل لا يمتد الى أي اجراء يتعلق بتنفيذ الدعاوى القانونية ،

(ب) الحصانة من التفتيش أو المصادرة أو الاستيلاء أو نزع الملكية بأي شكل من أشكال الاجراءات التنفيذية أو الادارية أو التشريعية ،

(ج) حيازة الأموال والعملات من أي نوع وفتح حسابات بأي عملة تريدها :

(د) تحويل أموالها وعملاتها بحرية تامة داخل العراق ومن العراق الى أي بلد آخر وبالعكس .

(هـ) الاعفاء من كافة الضرائب والرسوم ؛ على أن من المفهوم ، أنه ليس للجنة أن تطلب الاعفاء من ضرائب لا تعدو ، في الواقع ، كونها رسوماً على خدمات المرافق العامة .

(و) الاعفاء من الرسوم الجمركية وكذلك من التحديـدات والقيود المفروضة على الاستيراد والتصدير فيما تستورده اللجنة أو تصدره من المواد لعملها الرسمي ، مع مراعاة القوانين والأنظمة العراقية المتعلقة بالأمن والصحة

العامة ، وعلى أن يكون مفهوماً أن المستوردات المعفاة من الضرائب لا تباع في الأراضي العراقية الا بالشروط التي توافق عليها الحكومة .

(ز) الاعفاء من جميع التحديدات والقيود المفروضة على استيراد أو تصدير المنشورات والصور الثابتة والمتحركة والأفلام والتسجيلات الصوتية التي تستوردها اللجنة أو تصدرها أو تنشرها في اطار أنشطتها الرسمية .

المادة السابعة
التسهيلات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية

١ ـ يتمتع ممثلو اعضاء اللجنة الذين يشتركون في المؤتمرات والاجتماعات التي تعقدها اللجنة، خلال اقامتهم في العراق بغرض أداء وظائفهم ، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات الدبلوماسية الممنوحة للدبلوماسيين من درجةمماثلة في البعثات الدبلوماسية الأجنبية المعتمدة لدى الحكومة .

٢ ـ دون الاخلال بأحكام الفقرتين ١ و٣ من المادة الثامنة ، يتمتع الأمين التنفيذي ونائب الأمين التنفيذي ، خلال اقامتهما في العراق ، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات الممنوحة لرؤساء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الحكومة .

٣ ـ دون الاخلال بأحكام الفقرتين ٢ و٣ من المادة الثامنة ، يتمتع موظفو اللجنة من مستوى ف ـ ٤ وما فوقه، بغض النظر عن جنسيتهم ، اثناء اقامتهم في العراق وخدمتهم في اللجنة ، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات التي تمنحها الحكومة للدبلوماسيين من درجة مماثلة في البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الحكومة . وتتمتع بهذه التسهيلات والامتيازات والحصانات أيضاً فئات أخرى من موظفي اللجنة حسب ما يقرره الأمين التنفيذي بالتشاور مع الأمين العام للأمم المتحدة وبالاتفاق مع الحكومة .

٤ ـ تشمل التسهيلات والامتيازات والحصانات الممنوحة لممثلي أعضاء اللجنة وللموظفين المذكورين في الفقرتين ٢ و٣ أعلاه أزواجهم وعلى من يعيلون من أفراد أسرهم .

٥ ـ أن الحصانات المقررة بموجب الفقرات ١ و٢ و٣ من هذه المادة ممنوحة

لخدمة مصالح اللجنة وليس بقصد المنفعة الشخصية للأفراد أنفسهم. ويجوز رفع الحصانات من قبل العضو المعني فيما يخص ممثليه وأسرهم ، ومن قبل الأمين العام للأمم المتحدة فيما يخص الأمين التنفيذي ونائبه وأفراد أسرتيهما ، ومن قبل الأمين التنفيذي فيما يخص جميع موظفي اللجنة وأسرهم .

٦ ـ تبلغ اللجنة الحكومة في الوقت المناسب بأسماء الأشخاص المشار اليهم في هذه المادة .

المادة الثامنة
موظفو وخبراء اللجنة

١ ـ يتمتع موظفو اللجنة ، بغض النظر عن جنسياتهم ، بالامتيازات والحصانات التالية في الأراضي العراقية :

(أ) الحصانة من أي اجراء قضائي فيما يتعلق بأي أقوال وكتابات وأي أعمال يقومون بها بصفتهم الرسمية .

(ب) الحصانة من الاحتجاز ؛ والحصانة من الحجز على الأمتعة الشخصية والرسمية فيما عدا حالات التلبس بالجرم وفي مثل هذه الحالات تقوم السلطات العراقية المختصة بأخبار الأمين التنفيذي فوراً بالاحتجاز أو الحجز .

(ج) الاعفاء من أية ضريبة مباشرة على المرتبات وكافة المكافآت الأخرى التي تدفعها لهم الأمم المتحدة .

(د) مع المراعاة الواجبة لأحكام الفقرة ٢ من هذه المادة ، الاعفاء من أي التزام من التزامات الخدمة العسكرية أو أية خدمة الزامية أخرى في العراق .

(هـ) اعفاؤهم واعفاء أزواجهم ومن يعيلون من أفراد أسرهم من القيود المفروضة على الهجرة أو اجراءات تسجيل الأجانب .

(و) اعفاؤهم ، لغرض أداء الأعمال الرسمية من أي قيود مفروضة على التنقلات والسفر داخل العراق ؛ واعفاؤهم واعفاء أزواجهم ومعاليهم ، في حالة الرحلات الترفيهية طبقاً للتدابير التي يتفق عليها بين الأمين التنفيذي والحكومة .

(ز) التمتع ، فيما يتعلق بالقطع الأجنبي بما في ذلك حيازة حسابات بعملات أجنبية ، بنفس التسهيلات الممنوحة لأعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الحكومة .

(ح) تمتعهم وتمتع أفراد أسرهم المعالين بنفس تسهيلات الترحيل الممنوحة لأعضاء البعثات الدبلوماسية المعتمدة لدى الحكومة في وقت الأزمات الدولية ؛

(ط) الحق ، اذا كانوا مقيمين في الخارج قبل ذلك ، في استيراد أثاثهم وأمتعتهم الشخصية وجميع الأجهزة المنزلية المعدة لاستعمالهم الشخصي ، معفاة من الرسوم ، حينما يفدون للاقامة في العراق . ويظل أثر هذا الامتياز سارياً لمدة سنة واحدة من تاريخ وصولهم الى العراق .

(ي) الحق الشخصي في استيراد سيارة معفاة من الرسوم أثناء مدة تكليفهم ، وفقاً للأنظمة ذات الصلة من نظام الاستيراد العراقي مرة واحدة كل ثلاث سنوات طبقاً للتعامل الدبلوماسي الثابت في العراق .

٢ ـ لا يعفى موظفو اللجنة العراقيون من التزامات الخدمة العسكرية أو أية خدمة الزامية أخرى في العراق . غير أن أولئك الذين تدرج أسماؤهم ، بحكم وظائفهم ، في قائمة اسمية يضعها الأمين التنفيذي وتوافق عليها السلطات العراقية المختصة ، يكلفون في حالة تعبئتهم ، بمهام خاصة وفقاً للتشريع العراقي . هذا ، وتمنح السلطات المذكورة ، بناء على طلب اللجنة وفي حالة استدعاء موظفين عراقيين آخرين من موظفي اللجنة لأداء الخدمة الوطنية ، التأجيلات التي قد تكون لازمة لتجنب انقطاع خدمة أساسية .

٣ ـ تمنح هذه الامتيازات والحصانات لخدمة مصالح اللجنة لا بقصد المنفعة الشخصية للموظفين أنفسهم . ويرفع الأمين التنفيذي الحصانة الممنوحة لأي موظف إذا كان يرى أن هذه الحصانة ستعرقل سير العدالة وأنه يمكن رفعها دون المساس بمصالح اللجنة .

٤ ـ يزود جميع موظفي اللجنة ببطاقة هوية خاصة تشهد بأنهم موظفون في اللجنة ويتمتعون بالامتيازات والحصانات المحددة في هذا الاتفاق .

٥ ـ لا تعرقل الحكومة ، بأية طريقة، قيام اللجنة باستخدام الموظفين المحليين اللازمين لتمكينها من أداء وظائفها على نحو سليم . ولهذه الغاية تسهل الحكومة الاستخدام المذكور طبقاً للتدابير التي تتخذ مع الأمين التنفيذي . وتكون أحكام وشروط توظيف الأفراد المعينين على أساس محلي متفقة مع المواد والقواعد ذات الصلة من النظام الأساسي والقواعد الادارية للأمم المتحدة .

٦ ـ يتمتع الخبراء من غير الموظفين المشار اليهم في الفقرة أعلاه ، بالتسهيلات والامتيازات والحصانات المذكورة أدناه عند ممارستهم للوظائف أو المهام التي توكلها اليهم اللجنة أو في أثناء سفرهم لتولي هذه الوظائف أو أداء هذه المهام ، وذلك بالقدر الذي تكون فيه هذه التسهيلات والامتيازات والحصانات ضرورية لأداء عملهم :

(أ) الحصانة من الاحتجاز الشخصي أو من الحجز على الامتعة الشخصية والرسمية الا في حالات التلبس بالجرم ، وفي مثل هذه الحالات تعمد السلطات العراقية المختصة فوراً الى اعلام الأمين التنفيذي بالاحتجاز او الحجز .

(ب) الحصانة من الاجراءات القانونية فيما يتعلق بأي أقوال وكتابات وجميع الأفعال التي يقومون بها بصفتهم الرسمية . ويستمر تمتع الأشخاص المعنيين بهذه الحصانة حتى بعد أن يكونوا قد توقفوا عن ممارسة وظائفهم في اللجنة أو تكون المهمات التي قاموا بها لدى اللجنة قد انتهت .

(ج) الاعفاء من أية ضريبة مباشرة على المرتبات والمكافآت الأخرى التي تدفعها لهم اللجنة .

(د) نفس التسهيلات ، فيما يتعلق بالقطع الأجنبي ، التي يتمتع بها موظفو الحكومات الأجنبية المكلفون بمهمة رسمية مؤقتة .

٧ ـ تمنح هذه التسهيلات والامتيازات والحصانات للخبراء لخدمة مصالح اللجنة لا لمنفعتهم الشخصية . ويجوز للأمين التنفيذي رفع الحصانة الممنوحة لأي خبير اذا رأى أن هذه الحصانة ستعرقل سير العدالة وأنه يمكن رفعها دون الاضرار بمصالح اللجنة .

٨ـ تبلغ اللجنة الحكومة في الوقت المناسب بأسماء الأشخاص التي تشير اليهم هذه المادة .

المادة التاسعة
التعاون مع السلطات العراقية المختصة

تتعاون اللجنة في جميع الأوقات مع السلطات المختصة في تيسير الأعمال السليم للعدالة وضمان الالتزام بأنظمة الشرطة وتجنب إساءة استعمال أي من التسهيلات والامتيازات والحصانات المذكورة في هذا الاتفاق .

المادة العاشرة

جوازات المرور

١ ـ يتخذ الأمين التنفيذي التدابير اللازمة لضمان التسوية الصحيحة للمنازعات التالية :

(أ) المنازعات الناشئة عن العقود ، أو أي منازعات تتعلق بحقوق فردية تكون اللجنة طرفاً فيها .

(ب) المنازعات التي يكون أحد موظفي اللجنة طرفاً فيها ، شريطة أن يكون متمتعاً بحصانة بحكم وظيفته الرسمية والا تكون هذه الحصانة قد رفعت من قبل الأمين التنفيذي .

المادة الحادية عشرة

الأماكن للسكن

تتعهد الحكومة بمساعدة اللجنة قدر الامكان في الحصول على أماكن للاستخدام كمساكن لموظفي وخبراء اللجنة . وإذا لزم الأمر ، يمكن للأمين التنفيذي والحكومة عقد تدابير مكملة لتطبيق هذا .

المادة الثانية عشرة

تسوية المنازعات

١ ـ تعترف الحكومة بجوازات المرور التي تصدرها الأمم المتحدة لموظفي اللجنة ، وتقبلها باعتبارها وثائق سفر موازية لجواز سفر .

٢ ـ تعترف الحكومة ، وفقاً لأحكام المادة ٢٦ من اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها ، وتقبل بالشهادة التي تصدرها الأمم المتحدة للخبراء وغيرهم من الأشخاص المسافرين في عمل للأمم المتحدة . كما توافق الحكومة أيضاً على اصدار سمات الدخول المطلوبة على الشهادات المذكورة .

٢ ـ يحال أي خلاف ينشأ بين الحكومة واللجنة بشأن تفسير أو تنفيذ هذا الاتفاق ولا تتم تسويته عن طريق المفاوضات المباشرة أو أية طريقة أخرى مقبولة لدى الطرفين ، للفصل النهائي فيه ، على هيئة تتألف من ثلاثة محكمين يعين أحدهما وزير الخارجية ويعين الثاني الأمين التنفيذي على أن يقوم الاثنان باختيار المحكم الثالث . وفي حالة عدم اتفاقهما على شخص ثالث يقوم رئيس محكمة العدل الدولية عندئذ باختياره . ويكون قرار هذه الهيئة نهائياً .

المادة الثالثة عشر

أحكام ختامية

١ ـ دون الاخلال بسير عمل اللجنة سيراً طبيعياً غير مقيد ، يجوز للحكومة أن تتخذ أي تدبير احتياطي للحفاظ على الأمن القومي ، وذلك بعد التشاور مع الأمين التنفيذي .

٢ ـ تعتبر أحكام هذا الاتفاق مكمّلة لأحكام اتفاقية امتيازات الأمم المتحدة وحصاناتها . وفي الحالة التي يتناول فيها حكم من هذا الاتفاق وحكم من الاتفاقية نفس الموضوع ، يعتبر الحكمان ، كلما أمكن ذلك ، مكمّلين أحدهما للآخر ؛ ويطبق كلاهما ولا يحد أحدهما من مفعول الآخر .

٣ ـ تجري المشاورات فيما يتعلق بتعديل هذا الاتفاق بناء على طلب أي من الطرفين ، وتدخل التعديلات بالاتفاق فيما بينهما .

٤ ـ يبدأ سريان هذا الاتفاق اعتباراً من اليوم الذي يلي تاريخ ايداع صك التصديق عليه من قبل الحكومة لدى الأمين العام للأمم المتحدة .

حرر في بغداد ، في ، من صورتين بالانكليزية والعربية، والنصّان يتساويان في الحجية .

عن اللجنة الاقتصادية لغربي آسيا عن حكومة الجمهورية العراقية .